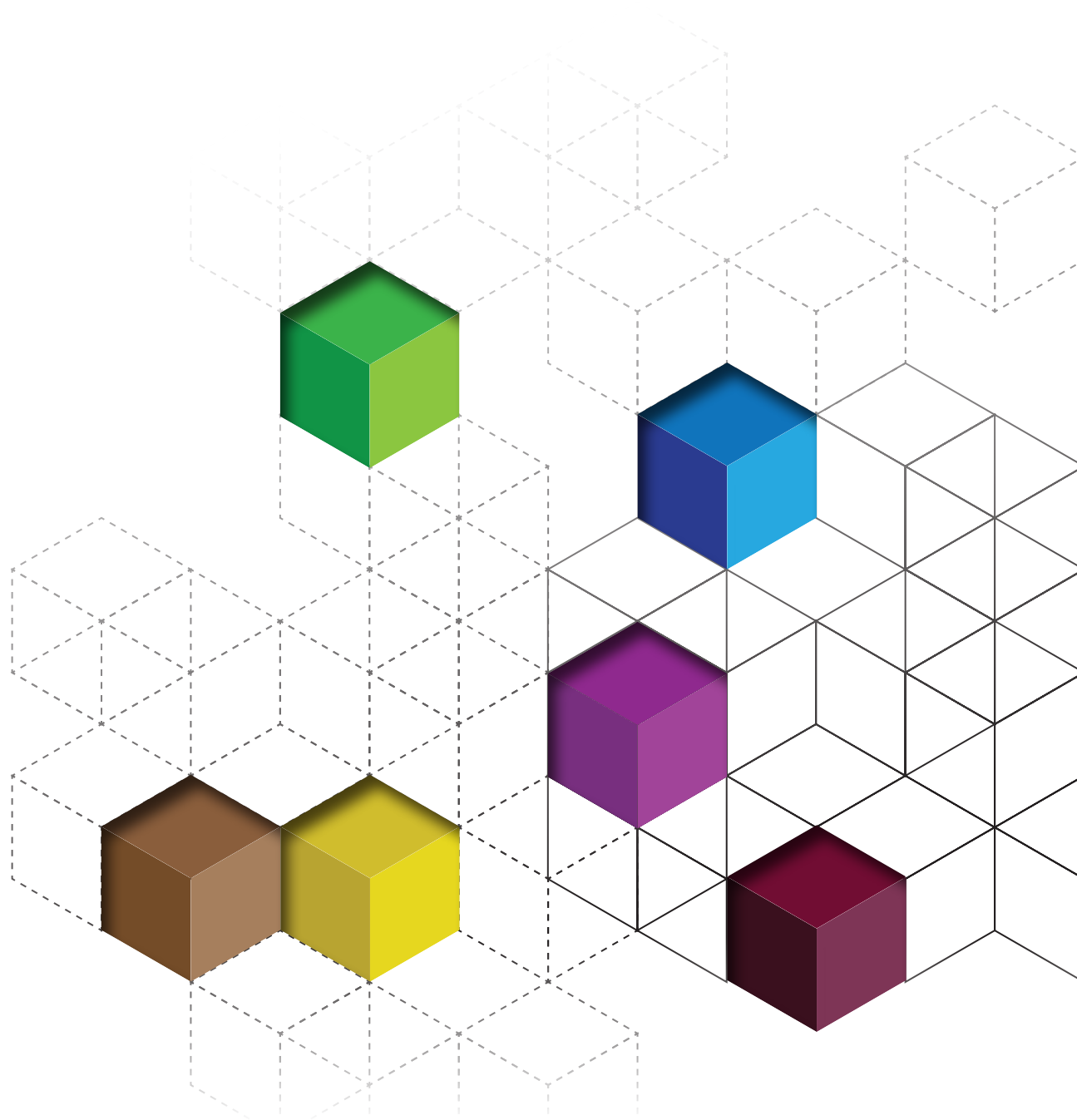


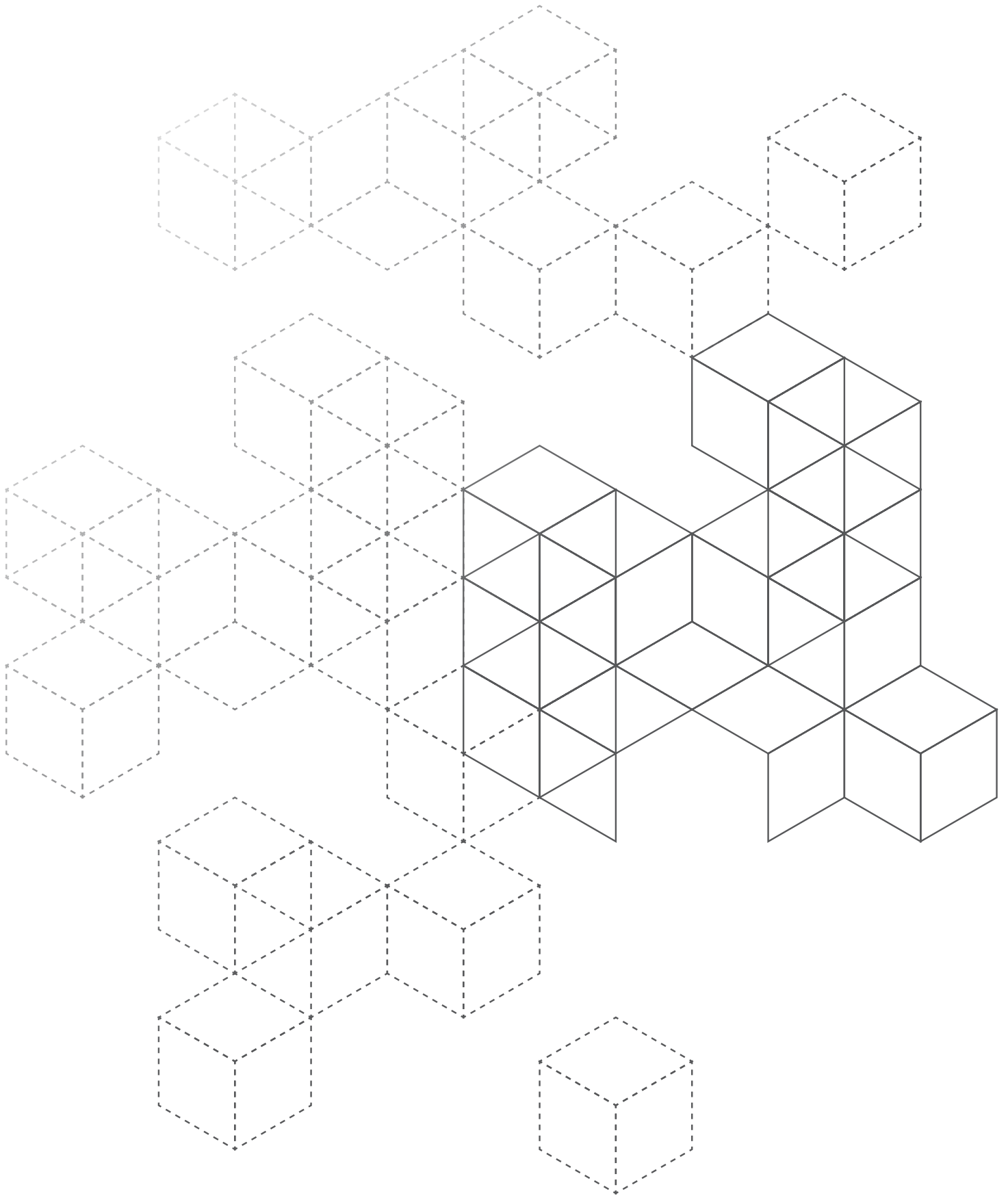
JÓ ÁLLAM JELENTÉS

2019



JÓ ÁLLAM JELENTÉS 2019

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 2019 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: Prof. Dr. Smuk Péter
6. Hatékony közigazgatás: Dr. Kádár Krisztián

Szakmai lektor: Dr. Káposzta József

A kiadványban szereplő grafikonok készítője: Petényi Sára

A kiadványban szereplő térképek készítője: Dr. Jancsó Tamás

A kiadvány összeállításában közreműködtek a Központi Statisztikai Hivatal szakértői, valamint az NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézetében működő Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda szakértői és munkatársai.

© A szerzők, 2019

© Kiadó, 2019

Kiadja: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Kiadói szerkesztő: Karácsony Fanni

Nyomdai előkészítés: Ludovika Egyetemi Kiadó

ISSN 2498-7476

JÓ ÁLLAM MOZAIK

HATÁSTERÜLET

DIMENZIÓ

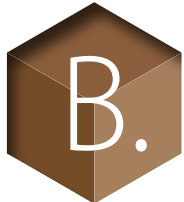
1.

2.

3.

4.

5.



**BIZTONSÁG ÉS BIZALOM
A KORMÁNYZATBAN**



KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT



**PÉNZÜGYI STABILITÁS
ÉS GAZDASÁGI
VERSENYKÉPESSÉG**



FENNTARTHATÓSÁG



DEMOKRÁCIA



**HATÉKONY
KÖZIGAZGATÁS**



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	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

JÓ ÁLLAM JELENTÉS 2019: KONCEPCIÓ, MÓDSZERTAN, PERSPEKTÍVÁK

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 közjós absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értéktéremtő 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 átvivő 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 kifejezi a kormányzás értékilemmáit 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 változóból a kormányzati képességek alakulására lehet következtetni. A kormányzati képesség fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval 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 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 Közszolgálati Egyetem* kiemelten fontos feladatának tartja, hogy karai, intézetei, doktori iskolái és kutatóhelyei interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis létrehozásával *hozzájáruljanak a modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás feltételrendszerének és működésének kialakításához*. A 2013-ban alakult Jó Állam Kutatóműhely bázisán kezdeményezett kutatások 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 állammal kapcsolatos kutatások célkitűzései, fogalmi keretei és indikátorai az aktív, cselekvőképes kormányzás felfogását kívánják értelmezni és mérhetővé tenni.

A jóállam-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 kiadjuk 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 tanulmánykötetben 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*) összeállítását jelentette, amely egyúttal a soron következő jelentések strukturális és módszertani kereteit is meghatározta.¹

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

A Jelentés – mint sajátos, változékony, a készítők és/vagy felhasználók igényeihez igazodó „műfaj” – használati értéke mindenekelőtt az eredménytábla (scoreboard) és az irányítópult (dashboard) módszertani sajátosságainak ötvözéséből fakad. A Jelentésnek nem célja, hogy az ágazati stratégiákhoz kapcsolódva részletes, alábontott adatokkal közvetlenül támogassa a kormányzati döntés-előkészítést, az előterjesztések megalapozását. Ezzel szemben alkalmas arra, hogy az átfogó helyzetleírás perspektívájából tematizálja, orientálja és „visszszámérje” a döntéshozatal egyes szakaszait. A kormányzati és tudományos szféra részéről történő 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, halálozási 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 is 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 érdeké-

ben 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 többdimenziós, 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 jóállam-kutatások során kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi hatásterületen mérik:

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 az adott hatásterületen belül a legmarkánsabb, konkrét jelenségeket ragadják meg. 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.

A negyedik szintet az egyes dimenziókhoz tartozó indikátorok jelentik. 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 × 5 × 5-ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.

A jelentések 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. Emiatt a Jelentés készítésében közreműködő szakértők már a kutatás első szakaszában elvetették a Jó Állam Jelentés indikátorrendszerének egészét összefoglaló

¹ A *Jó Állam Jelentés 2015* elérhető a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar honlapján: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2017_pages/pdf_serve/non-compress/joallam-jelentes-1.original.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 11. 27.)

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 *bázisszemléletű viszonyításra* épül, ami egyben azt is jelenti, hogy ha nem áll rendelkezésre bázis, akkor a bázisképzés a kutatási feladatok részévé válik. Az indikátorokhoz rendelt értéktényező (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését fejezi ki. A mért adatok 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 Közigazgatási Továbbképzési Intézetének (KTI) keretében működő Kutatásmódszertani és Mérésügyi 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 kulcs-gondolat foglalja össze.

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*) összeállításakor.² Ugyanakkor korlátozott mértékben és indokolt esetben lehetőséget adtunk egyes mutatók 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 újítással gazdagodott. Egyrészt a vele párhuzamosan, 2500 fős mintán készült Jó Állam Véleményfelmérés (JÁV) lehetőséget adott a korábban használt, főként „kemény” statisztikai indikátorok „puha”, percepció (érzületi), lakossági véleményt tükröző mutatókkal történő bővítésére, amelyek érdekes és hasznos adalékként szolgálnak a *Jó Állam Jelentés*be kerülő indikátorok értelmezéséhez, megmutatva a megragadott problémák és jelenségek kapcsán a lakosság nézőpontját. Megjegyezzük, hogy a JÁV-ba bevont tématerületek egyenlőtlen mértékben oszlottak meg az egyes hatásterületek között, tekintettel azok sajátos jellegére.

A *Jelentés 2016* másik újítása az *indikátorok nemzetközi dimenziójának megjelenítése* volt. Az indikátor hazai idősortartalmazó ábra mellett ezentúl a nemzetközi összehasonlítás ábráján (hőmérőjén) megjelenik 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 (2016-ban összesen 62 mutatónál). (A nemzetközi indikátorok adatait többségében a KSH szolgáltatta, az Eurostat adatai alapján.)

Fontos kiemelni, hogy a nemzetközi adatok alapvetően a hazai értékek értelmezési keretében szolgálnak, mivel egy konkrét évre vonatkozó adatokból nem lehet a többi ország tényleges helyzetét és teljesítményét megítélni. Az is korlátot jelent, hogy nem lehet valamennyi, a *Jelentés*ben alkalmazott mutatóhoz nemzetközi összehasonlítást rendelni. Ennek több oka is lehet: nem érhető el nemzetközi adat, vagy ha igen, az eltérő mérési módszertan miatt nem alkalmas 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

² A *Jó Állam Jelentés 2016* (bővített kiadás) elérhető a Nemzeti Közigazgatási Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar honlapján: https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovített_valtozat.original.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 11. 27.)

változás.³ Ugyanakkor számos tekintetben reagált a korábbi kiadások során megfogalmazódott kritikákra, 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 2018 legmarkánsabb újítását a területi dimenzió, az ehhez kapcsolódó térképek és elemzések hangsúlyos megjelenítése jelentette.*⁴ Már az előző években is felmerült a *Jelentés* elkészítése során, hogy egyes indikátorok értékei mögött jelentős országon belüli 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.

A *Jelentés 2018* újítása volt az is, hogy a régiós összevetést segítő hőmérőkön az egyes országok értékei mellett szimbólumok mutatják az elmúlt évi változás irányát: ▲ – javulás; ● – stagnálás; ▼ – gyengülés. (Ahol nem áll rendelkezésre a korábbi évre vonatkozó nemzetközi adat, ott – szimbólumot alkalmazunk.)

Jó Állam Jelentés 2019

A jelen kiadvány a *Jó Állam Jelentés 2019* (a továbbiakban: *Jelentés 2019*) anyagát tartalmazza, amely az NKE KTI Kutatásmódszertani és Mérésügyi Irodájának szakmai koordinálásával készült a KÖFOP 2.1.2. (A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés) projekt keretei között.

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 került egyes mutatók cseréjére.

A *Jelentés 2019* nemzetközi összehasonlításra alkalmas indikátorainak értékeit – ahogy korábban is – elsősorban az egyes V4-országok teljesítményéhez, valamint az EU28 átlagához viszonyítva, ún. hőmérőkön jelenítjük meg. A koncepcioná-

lis és szakmai szempontokat következetesen érvényesítve a 150 indikátorból 81 mellé tudtunk hőmérőt rendelni.

Ahol a mutatók elemzései 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 70%-ánál szerepelnek hőmérők, 68%-uknál hazai vagy európai térképek is. Ezzel szemben a *Demokrácia* és a *Hatékony közigazgatás* hatásterület 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 több mint 40%-át sikerült térképekkel kiegészíteni, ami megnöveli a *Jelentés 2019* információtartalmát, egyúttal kiterjeszti értelmezési kereteit.

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 jóállam-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 alábontásukat 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*, a *Jelentés 2018* és a *Jelentés 2019* előkészítéséhez nyújtott szakmai támogatásért. Tekintettel arra, hogy az alkalmazott indikátorok jelentős

³ A *Jó Állam Jelentés 2017* elérhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar honlapján: http://akfi-dl.uni-nke.hu/jo_allam_jelentes_2017/JoAllamJelentes_2017_web.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 11. 27.)

⁴ A *Jó Állam Jelentés 2018* elérhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar honlapján: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compres/web_PDF_JAJ_2018.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 11. 27.)

része a KSH által nyújtott adatokra támaszkodik, ezek forrásaként a KSH-t minden esetben megjelöltük.

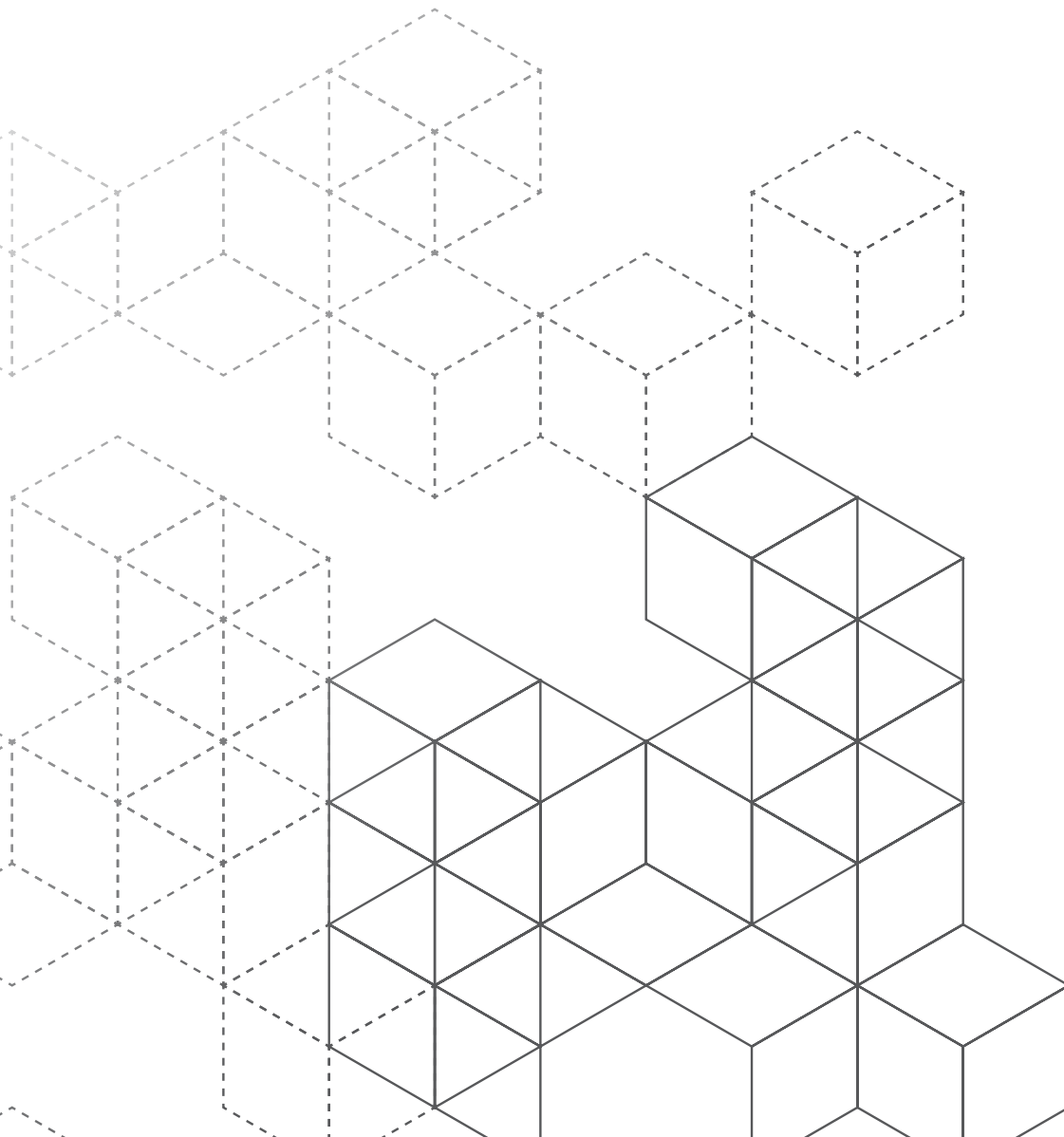
A továbbfejlesztés legújabb irányai: kiterjedt láthatóság és megjelenés az online térben

A *Jó Állam Jelentés* az első, 2015-ös megjelenés óta eltelt öt évben jelentős fejlesztéseken ment keresztül. A változások, az új szervezeti keretek indokolják a korábbi időszak eredményeinek összegzését és az új szakasz megalapozását. Ennek megfelelően szükséges a *Jelentés társadalmi hatásainak* áttekintése a legfontosabb felhasználói csoportok azonosításával, illetve azok preferenciáinak, elvárásainak, attitűdjének megismerése. A jó állammal kapcsolatos kutatások, a jelentések és a kapcsolódó kiadványok, rendezvények sajtóbeli megjelenésének, a médiában megjelenő képének retrospektív vizsgálata hasonlóan fontos visszajelzést adhat, alátámasztva a stratégiai tervezéshez használt tapasztalatokat.

A tudományos láthatóság szempontjából kiemelt feladat a jelentések specifikált rögzítése a Magyar Tudományos Művek Tárában, illetve az angol nyelvű kiadások nemzet-

közi elérhetőségének fejlesztése az egyes repozitóriumokkal való összekapcsolás révén. Ennek fontos eleme lehet, ha a jelentések a továbbiakban a Ludovika Egyetemi Kiadó weboldalán jelennek meg.

A *Jelentés 2019* a fentiek alapján a korábbi kiadványokhoz hasonlóan hagyományos, nyomdai formában jelenik meg. Emellett azonban folytatni szeretnénk azokat a tavalyi évben elindított fejlesztéseket, amelyek 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 elemzések elkészítését, képes legyen megfelelni komolyabb vezetőtámogatási 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 információs központjaként üzemel, folyamatos fejlesztésekkel. Ezek közül kiemeljük az interaktív adatműveletek, adatkapcsolások, egyéni igények szerinti lekérdezések, továbbá az idősoros, évenkénti *Jó Állam Jelentéseken* átívelő, felhasználóbarát adat-összehasonlítások lehetőségét.



BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN

ÖSSZEFOGLALÓ¹

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.

Napjainkban a biztonság a társadalmi jóllét kulcsa. A NATO tagjaként Magyarország érdekelt abban, hogy politikai és katonai eszközökkel őrizze meg tagjai szabadságát és biztonságát. 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. Kormányhatározat rögzíti, hogy a Honvédelmi Minisztérium támogatási főösszege 2017–2026 között a 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 globális katonai erő-index (Global Firepower Index, GFP) Magyarország esetében 2017-ig enyhe visszaesést mutatott, azonban a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretében mintegy 3500 milliárd Ft értékben megvalósuló fejlesztések eredményeként az ország az 50. hely irányába mozdult el.

Az önkéntes katonai szolgálaton alapuló haderő 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 Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretében megvalósítandó célkitűzések nyomán indokoltá válhat az engedélyezett létszámkeret

ismételt megállapítása és az állománycsoportok közti arányok optimalizálása.

A modern haderők működése sem 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 konfliktus megelőző műveletekben való katonai és rendészeti szerepvállalás költségeit, valamint a két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményeken alapuló katonai és rendészeti feladatok ellátásához szükséges forrásokat. Magyarország a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretében komoly képességfejlesztésbe kezdett.

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 tükrözi, míg három indikátor 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 bűnügyi statisztika a vizsgált négy bűncselekménytípus esetében.

A jogbiztonsági dimenzió tárgya a kormányzat képessége, hogy a jogrendszer iránti bizalmat erősítse, a jog által garantált biztonságot megteremtse. A legalapvetőbb jogbiztonság-tartalom a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalom, amelyre a dimenzió fő indikátoraként tekintünk. A 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 jövendelmi szintje (a gazdagabb országokban magasabb a bizalom szintje), a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke.

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

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

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 bázisadatának, amely 2015-re 0,2-del csökkent. A 2015. évi adatokhoz képest viszont a 2018. évi adatok – összességében és minden egyes korosztályra vetítve is – egyértelmű javulást mutatnak.

Az igazságszolgáltatás pénzügyi erőforrásai 2010 óta folyamatosan nőnek (2010-hez viszonyítva majdnem duplájára emelkedtek), 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 növekedése 2018-ra az ügyfelek mérséklődő 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 előkelő 5. helyezésünket 2017-ben is sikerült megtartanunk, a visegrádi négyek közül Magyarország áll e mutató tekintetében az élen.

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 antikorrupciónak az indikátora.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) gondolja a közintézmények korrupciós kockázatát mérő rendszert. 2012-től évente emelkedik az ebben önkéntesen részt vevő költségvetési intézmények száma. Ez az emelkedés azt jelzi, hogy a kormányzati szféra

intézményei egyre nagyobb mértékben vállalják az átláthatóság objektív mérését, és ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal. Az 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.

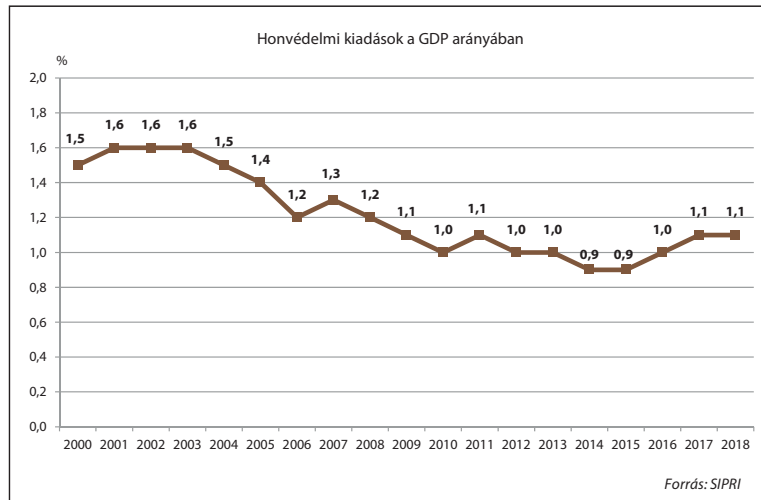
A létbiztonság mutatói a megélhetés minimális feltételeit garantáló kormányzati képességet értékelik. Amikor a létbiztonság összetevőit szeretnénk számba venni, számos tényezőt tudunk felsorolni, amelyek gyakran egymásra is hatást gyakorolnak. A *Jó Állam Jelentés* a létbiztonság számos eleme közül öt 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.

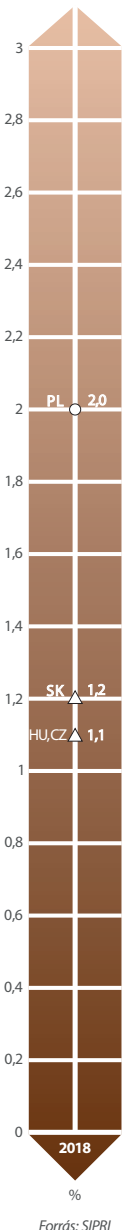
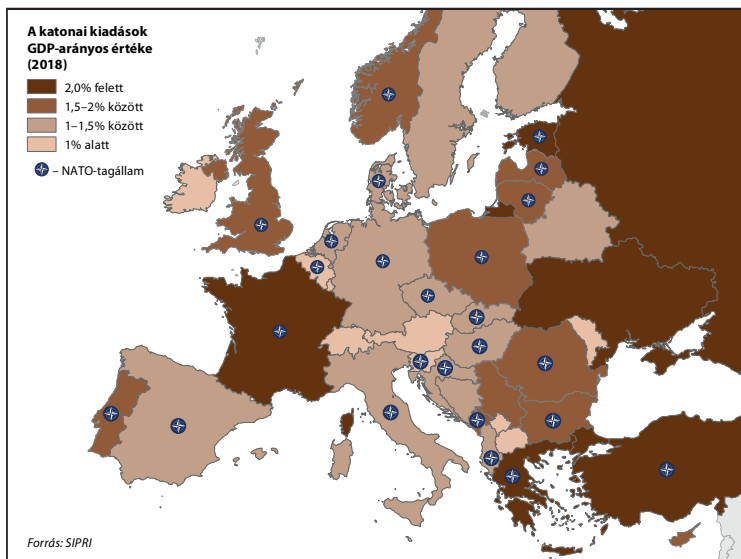
A biztonságos környezetben található, megfizethető és megfelelő lakhatás alapvető szükséglet és jog, amelynek kielégítése csökkentené a szegénységet és a társadalmi kirekesztést, azonban még napjainkban is hatalmas kihívás elé állít számos, köztük sok európai országot is. A lakhatás sok szempontból és nagyon összetetten is elemezhető, ebben a jelentésben a lakásszektor egyik, uniós viszonylatban is vizsgált mutatójával jellemezzük. A mutató a lakások megfizethetőségét vizsgálja, és azt mutatja meg, hogy a lakosság mekkora hányada él úgy, hogy a rendelkezésre álló ekvivalens jövedelmének legalább 40%-át költi lakhatásra. 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.

B.1.1. Honvédelmi kiadások a GDP arányában

Napjainkban a biztonság a társadalmi jóllét kulcsa. A NATO tagjaként Magyarország érdekelt abban, hogy politikai és katonai eszközökkel őrizze meg a szövetséges országok szabadságát és biztonságát. 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, légterét, lakosságát és anyagi javait külső támadással



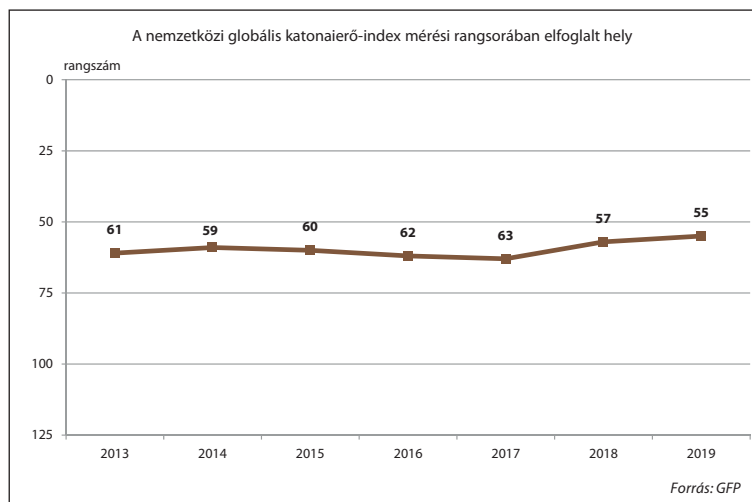
szemben. Ehhez szükség van a Magyarországot közvetlenül és közvetve érintő katonai fenyegetések érzékelésére, a megfelelő visszatartó képesség kialakítására és szükség esetén ezen fenyegetések kivédésére. A honvédelemre áldozni kell. A kormány az ország gazdasági teljesítőképességét figyelembe véve elkötelezett 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. Ennek egyik első lépéseként a Honvédelmi Minisztérium és a német Krauss-Maffei Wegmann vállalat 2018 decemberében megállapodott 44 új Leopard 2A7+ harckocsi és 24 Panzerhaubitze 2000 önjáró löveg legyártásáról a Magyar Honvédség számára. A megállapodásnak köszönhetően a Magyar Honvédség a világ legmodernebb páncélosaira cseréli le a jelenleg használt, hidegháborús szovjet–orosz haditechnikát.



A GDP-arányos védelmi kiadások egyértelmű emelkedést mutatnak, ami már megfelelő alapot biztosít modern haditechnikai eszközök beszerzéséhez és az ország katonai erejének erősödéséhez.

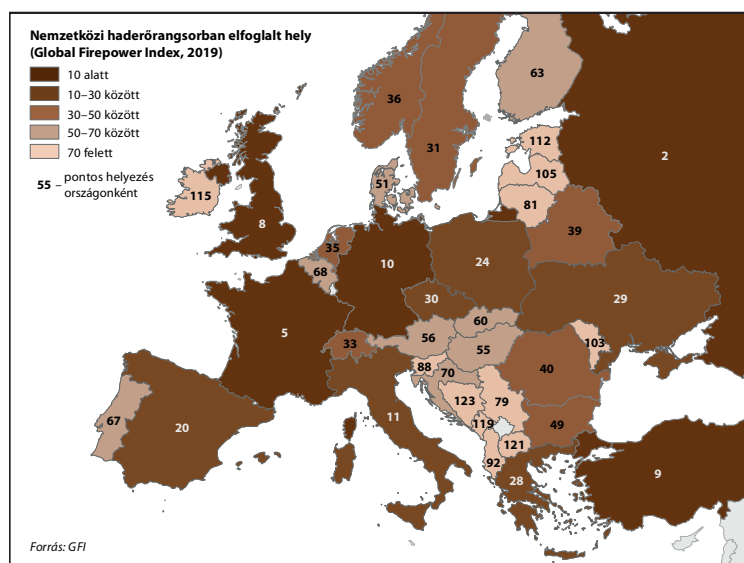
B.1.2. A globális katonai erő-index nemzetközi mérési rangsorában elfoglalt hely

A NATO tagjaként Magyarország elkötelezte magát a biztonság fenntartása és a viták békés rendezése mellett. Amennyiben ez nem vezet eredményre, a NATO az alapszerződés kollektív védelemről szóló pontja vagy az Egyesült Nemzetek felhatalmazása alapján katonai erőt alkalmazhat más országokkal és nemzetközi szervezetekkel együttműködésben. A biztonság átfogó megközelítése tartalmazza a katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és 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 végre-



hajtani 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 alap-

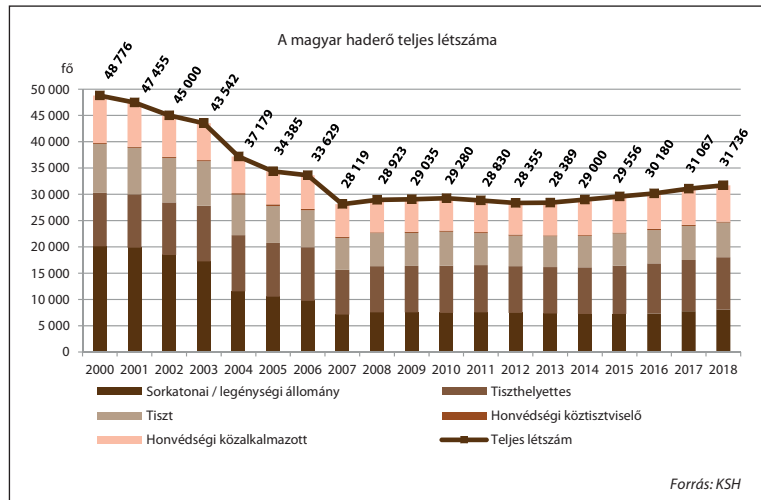
ján összesen 137 országot rangsorol. Figyelembe veszi a haderők személyi állományát, a különböző haderőnemek összetételét, a rendelkezésre álló pénzügyi és logisztikai lehetőségeket, a földrajzi adottságokat, valamint a természeti erőforrásokat. Nemcsak a rendelkezésre álló fegyverállománnyal, hanem 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., 2018-ban az 57., míg 2019-ben a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretében mintegy 3500 milliárd Ft értékben megvalósuló fejlesztések eredményeként az 55. helyezést érte el.



A GFP-index szerint az ország katonai ereje nemzetközi összehasonlításban az utóbbi két évet figyelembe véve folyamatosan javul, és az 50. hely felé mozdult el.

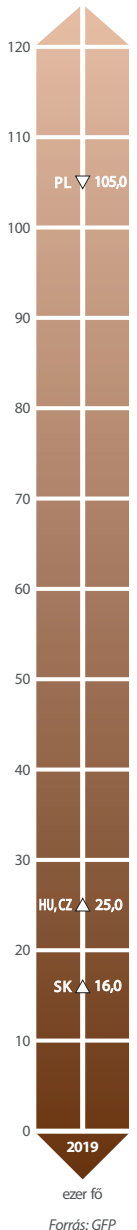
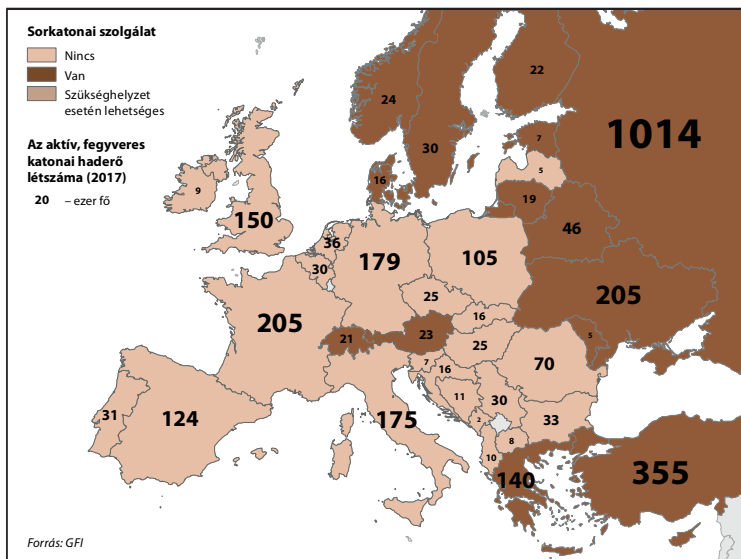
B.1.3. A magyar haderő teljes létszáma

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 mobilabb 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 professzionálissá 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 munkaerőpiac 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

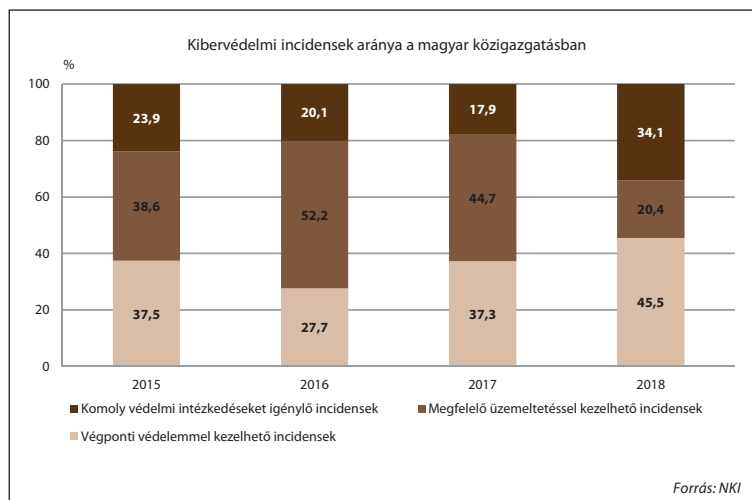
az ember. A feladatára felkészített, megfelelő fizikai és pszichikai állóképességgel rendelkező katona személyes áldozatvállalása azonban döntően befolyásolja a haderő alkalmazhatóságát. A Magyar Honvédség létszámgazdálkodásának alapja a feladatok ellátásához ténylegesen szükséges státuszok meghatározása 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 szervezeteinek fejlesztése, a katonai szervezetek által ellátott feladatrendszer módosulása, a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretei között megvalósítandó célkitűzések nyomán indokoltá válhat az engedélyezett létszámkeret ismételt megállapítása és az állománycsoportok közti arányok optimalizálása. A Magyar Honvédség részletes bontású létszáma 2018-ban is nagyjából az előző évinek felelt meg: körülbelül 31 ezer fő volt, 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 csak enyhe emelkedést mutat.

B.1.4. A magyar kiberbiztonság helyzete

Az elmúlt húsz évben az internet és tágabb értelemben a kibertér jelentős hatást gyakorolt a társadalom valamennyi szegmensére. Mindennapjaink, alapvető jogaink, társas életünk és gazdaságaink az információ és kommunikációs technológiák zökkenőmentes működésétől függenek. A nyitott és szabad kibertér világszerte előmozdította a politikai és társadalmi integrációt, ledöntötte a határokat az országok, a közösségek és a polgárok között, valamint lehetővé tette a globális interakciót és az információk és elképzelések megosztását. Emellett fórumot biztosított a szólásszabadság és az alapvető jogok gyakorlására, és támogatta az embereket abban, hogy megpróbálják demokratikussá és igazságosabbá tenni társadalmaikat. A globalizációs folyamatok gyorsulásában a hálózatalapú információk rendszerek továbbra is központi szerepet játszanak. Biztonságos működésük alapvető érdek a gazdaság fejlődése és a társadalom egésze szempontjából. Az információk rendszerek, a bennük előállított, tárolt, továbbított adatok, valamint a felhasználók által alkotott kibertér biztonsága érdekében szükséges, hogy Magyarország rendelkezzen azokkal a minimumképességekkel, amelyek biztosítani tudják a megfelelő szintű védelmet, és amelyek képessé teszik az országot a nemzetközi együttműködésekben való eredményes részvétellel. Magyarország esetében az információszabadságról 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 kiberbiztonságban. 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 2018-ban az összes jelentett incidens mintegy 46%-át tették ki, 8 százalékpontos növekedést mutatva az előző évhez képest. A második csoportba azok az incidensek tartoznak, amelyek a rendszer-üzemelte-

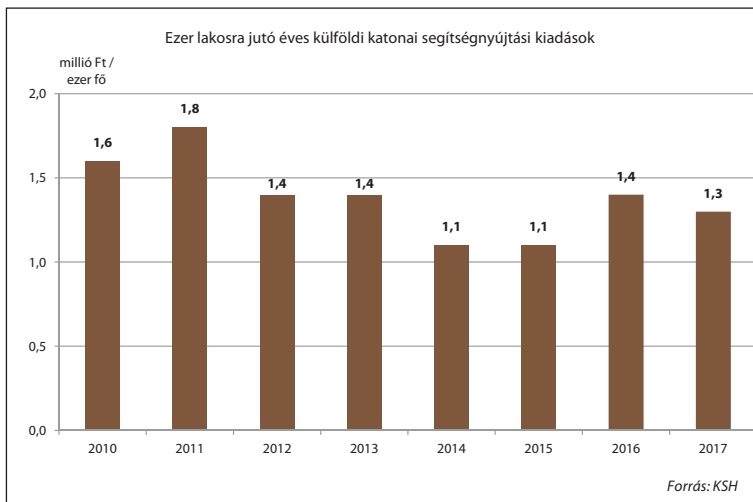


téshez, jellemzően az intézmény elektronikus szolgáltatásaihoz, szerverkörnyezetéhez kapcsolódnak. Ezeket megfelelő üzemeltetéssel kezelhető incidenseknek nevezzük, és jellemzően szakértő- és szakértelemhiányt tükröznek. 2018-ban a bejelentett incidensek 20%-a tartozott ebbe a körbe, szemben az előző évi 45%-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. 2018-ban a bejelentett incidensek 34%-a tartozott ebbe a körbe, vagyis ez az érték jelentősen változott a 2017-ben mért 18%-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 kiberbiztonsági 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 kiberbiztonságra, annál inkább képes észlelni a nemzet biztonságát fenyegető, de leggyakrabban rejtve maradó támadásokat.

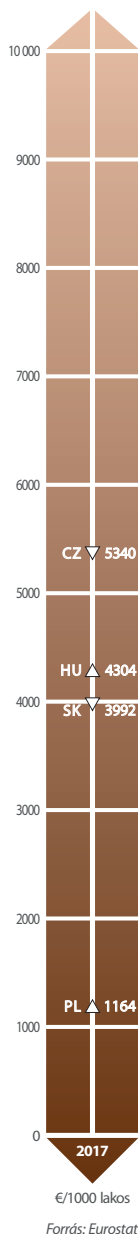
A magyarországi kiberbiztonsági incidensek nagyobb része továbbra is informatikai üzemeltetési hiányosságra vezethető vissza, a komplex támadások észlelési rátája viszonylag alacsony.

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, egyben növeli az ország nemzetközi tekintélyét. Magyarország NATO-tagsága a közös védelem mellett közös felelősséget, közös feladatokat és esetenként közös fellépést is jelent. A közös védelmi feladatokhoz és a nemzetközi műveletekhez történő hozzájárulás, az ezekhez szükséges képességek fenntartásában és fejlesztésében való részvétel, valamint a partnerségi kapcsolatok erősítése az alapvető szövetségi feladatok részét képezi. 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 állomásoztatni nemzetközi műveletekben. A nemzetközi műveleti részvétel során a haderőnek nem csupán az újjáépítéshez szükséges biztonsági körülmények 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 béketámogató 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. Magyarország a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program keretén belül komoly képességfejlesztésbe kezdett. A haditechnikai eszközök beszerzése mellett bővül a Magyar Honvédség nemzetközi missziókban vállalt szerepe is. A vonatkozó kormányhatározat értelmében a 2019–2022 közötti időszakban a NATO koszovói válságkezelésben részt vevő erőiben (KFOR), a NATO afganisztáni Eltökélt Támogatás Műveletében (RSM) és az ENSZ libanoni békefenntartó missziójában (UNIFIL) való magyar katonai szerepvállalás maximum 260 katonával bővül. Az ezer lakosra jutó éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadások terén tapasztalható emelkedő tendencia tovább erősödhet. Ezzel Magyarország az ezer lakosra jutó éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadásokat tekintve a régióban a megadott időszak végére beérheti Csehországot.

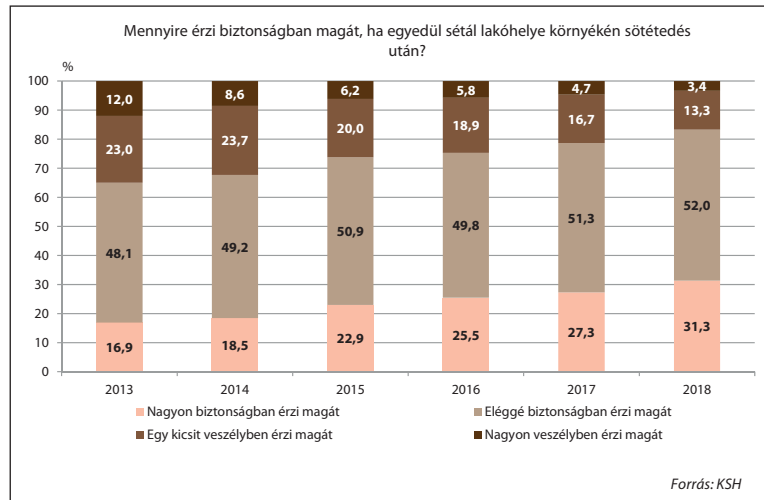


Magyarország a katonai erejének megfelelő mértékben vesz részt a különböző nemzetközi missziókban.

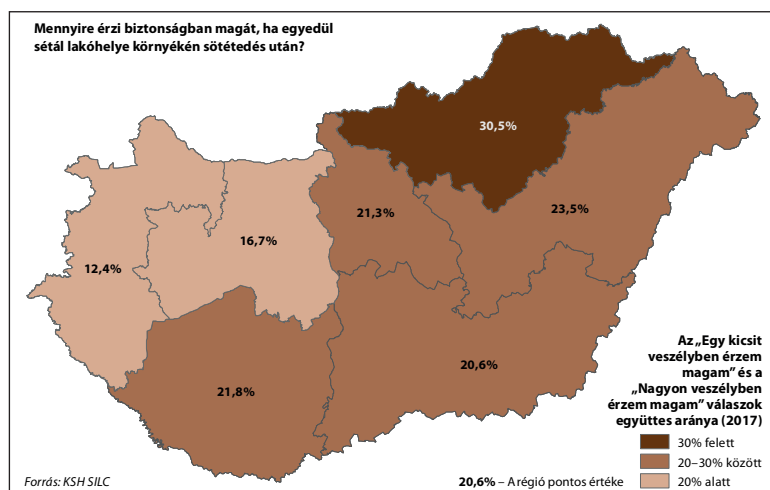
B.2.1. A lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörnyezetében

A közbiztonság állapotának elérését és folyamatos biztosítását a demokratikus jogállamok államcélként határozzák meg. A Team Consult 1991-es jelentésében megfogalmazott meghatározás szerint a közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának azon 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 hat 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 2013–2018 között mért adatai szerint évről évre javult a lakosság biztonságérzete. Míg 2013-ban a megkérdezettek 35%-a nyilatkozott úgy, hogy veszélyben érzi magát, ebből 12% pedig úgy, hogy nagyon veszélyben, addig ezek az arányok 2018-ra jelentősen – 2014 óta ráadásul töretlenül – csökkentek: a magukat veszélyben érzők 16,7%-ot tettek ki, ebből a magukat nagyon veszélyben érzők pedig csak 3,4%-ot,



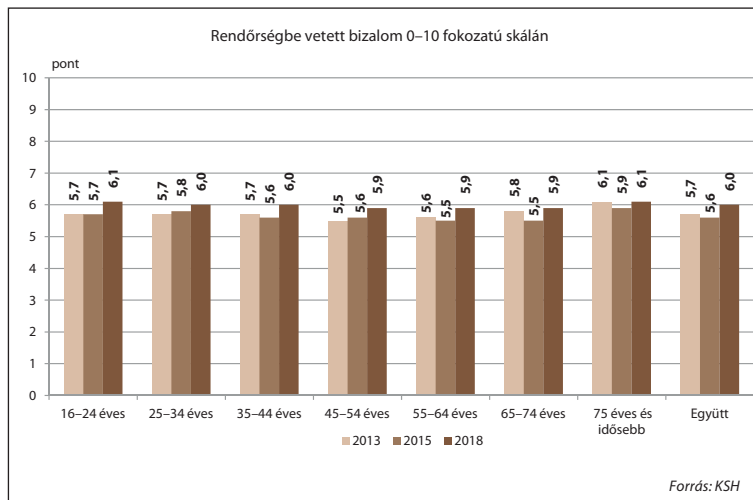
ezzel párhuzamosan a magukat nagyon biztonságban érzők aránya több mint 14 százalékponttal, 16,9%-ról 31,3%-ra nőtt. Regionális különbségek természetesen tapasztalhatók, a 2017-es adatok alapján a nyugat-dunántúli régió az, ahol a legtöbben érzik magukat biztonságban (87,6%) és a legkevésbé veszélyben (12,4%) az országban. Ellenpontként Észak-Magyarország emelhető ki, ahol a többi régióval összehasonlítva a legkevésbé 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 feltejt 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.



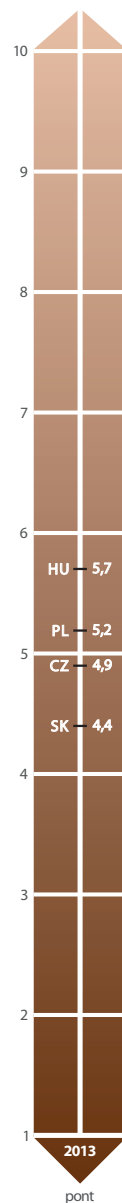
Javult a lakosság biztonságérzete: míg 2013-ban a megkérdezettek közel kétharmada érezte magát biztonságban a közterületeken, lakókörnyezetében, addig 2018-ban már több mint négyötöde.

B.2.2. Lakossági bizalom a rendőrségben

A közbiztonság megteremtésére irányuló kormányzati képesség kulcseleme 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 című 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 2018-ra három tizedpontos ponttal, 6,0-ra nőtt. A hét megkérdezett korcsoport mindegyikében sikerült a rendőrségnek javítania a megítélésén a 2013-as pontszámokhoz viszonyítva (egyes korcsoportokban stagnálást vagy enyhe visszaesést követően). 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 szolgáltató adatokat a lakosság rendőrségbe vetett bizalmáról. A mikrocenzus-kutatás szerint a rendőrségbe vetett



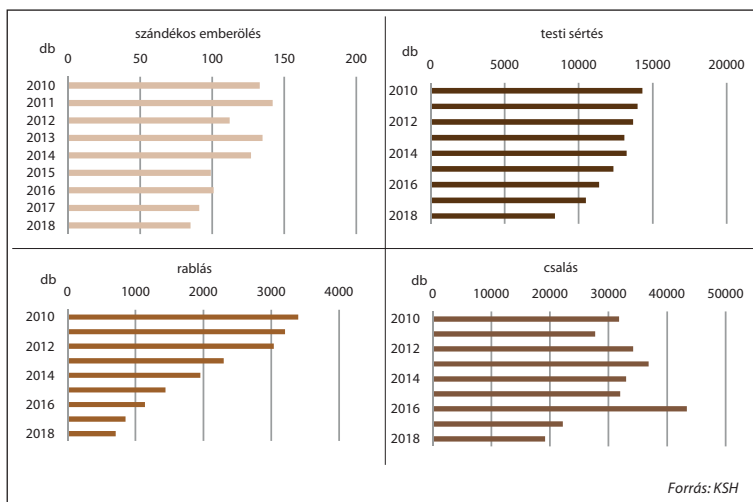
bizalom átlagos szintje 2016-ban 0–10-es skálán mérve 5,27 pont. A 2013 előtti időszakra vonatkozóan a TÁRKI mérése szolgálhat adatokkal. A közvélemény-kutató intézet intézményi bizalomra vonatkozó kutatása alapján a vizsgált időszakban jelentősen nőtt a lakosság rendőrségbe vetett bizalma: 2009-ben 4,5 pont, 2013-ban 5,3 pont. A TÁRKI által vizsgált közintézmények közül a rendőrség 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), ebben a listában a rendőrséget csak a honvédség (7,31) és az abszolút győztes tűoltóság (7,80) előzte meg. A rendőrség említett átlagpontszáma az előző évi adathoz (6,85) képest a statisztikai hibahatáron belül javult. Nemzetközi összehasonlításban a magyar rendőrség megítélése szűkebb régiókban 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 is (nő a hajlandóság a lakosságban, hogy a hatósághoz forduljon probléma esetén), illetve hatással lehet a felderítési mutatókra is (ha valaki bízik a rendőrségben, nagyobb eséllyel tesz bejelentést, jelentkezik tanúként, szolgáltató bizonyítási eszközt stb.).



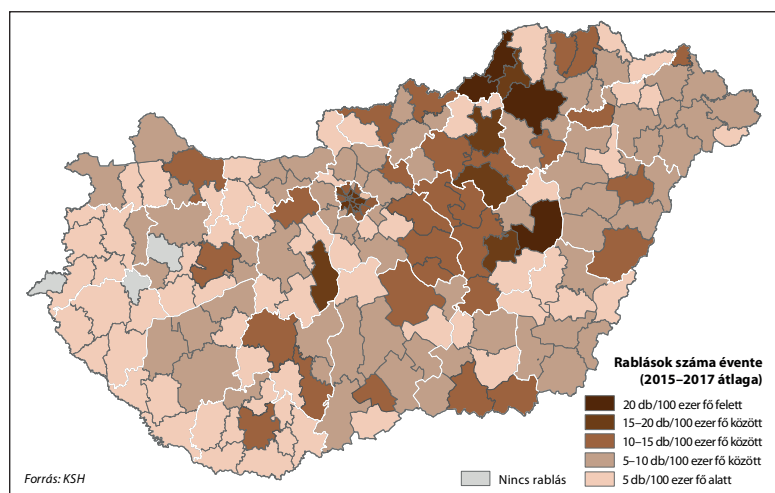
A rendőrség iránti közbizalom 2009-hez képest jelentősen nőtt, és értéke az egyik legmagasabb a hazai közintézmények közül.

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 (befejezett szándékos emberölés, testi sértés, rablás, 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 2018 között közel ötödére esett vissza e bűncselekmények száma (79%-kal csökkent a számuk e nyolc év alatt), ami rendkívüli eredménynek tekinthető. A szándékos emberölések esetében az elmúlt öt évben figyelhetünk meg csökkenő trendet. Kiemelendő, hogy az elmúlt kilenc évet tekintve 2018-ban volt a legalacsonyabb a befejezett szándékos emberölések száma, összesen 85 (ráadásul 2015-től kezdve – egy év kivételével – mindig 100 alatti volt ez az érték, szemben a 2010-ben regisztrált 133-mal). A testi sértések esetében 2010-től kezdve – egy év, 2014 kivételével – szintén folyamatos csökkenést regisztrálhatunk, 2018-ban először esett e bűncselekmény száma 10 ezer alá (8395). A csalások száma az elmúlt kilenc évben erősen ingadozott. Az adat 2016-ban látható kiugrását egy Zala megyében regisztrált



csalássorozat magyarázza, amely jelentősen (20 785-tel) megemelte az esetszámot (43 228-ra). Kedvező fejlemény, hogy az elmúlt kilenc évet vizsgálva 2018-ban volt a legkevesebb a regisztrált csalások száma (19 180). A területi adatok megoszlását vizsgálva azt láthatjuk, hogy a rablások és a testi sértések gyakorisága továbbra is igen jelentősen eltér az egyes megyékben. 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 2015-ös és a 2017-es adatok szerint is. A statisztikai adatok a bűnözés visszaszorulására utalnak, amelynek nem kizárólagos, de meghatározó faktora a bűnmegelőzési képesség és a bűnüldözés visszatartó hatása.



A szubjektív biztonságérzetre legnagyobb hatást gyakorló négy vizsgált bűncselekménytípus esetében jelentős csökkenés következett be az elmúlt kilenc évben.

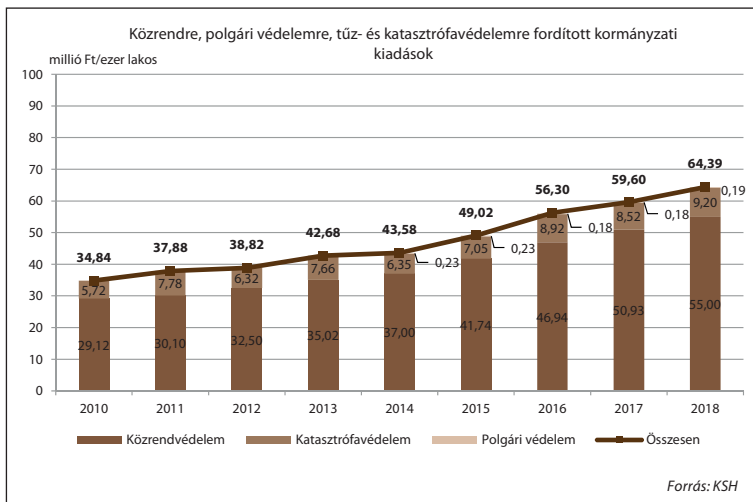
100 ezer lakosra jutó szándékos emberölések száma

Forrás: Eurostat

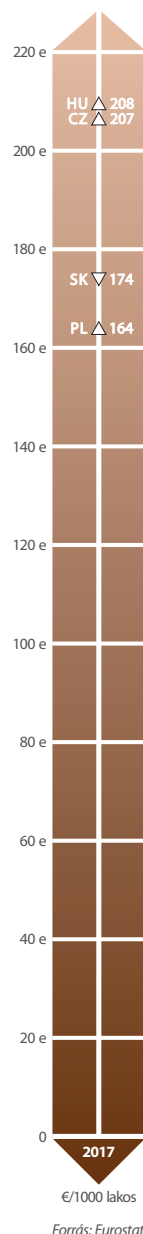
B.2.4. Ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások

A kormányzati funkciók mérésére több nemzetközi intézmény – ENSZ-vezetással – az ún. COFOG osztályozási szabványt vezette be, amely feladatok szerint csoportosítva mutatja be azt, hogy milyen célokra mekkora összeget fordít az állam. A KSH a 2010-es tárgyévétől COFOG szerinti bontásban is gyűjti a kormányzati kiadások statisztikai adatait, a nemzeti számlák alapján. A COFOG 02.2.0 alfejezete a polgárőrség működését, a katasztrófhelyzetek esetére tartalékoltt élelmiszerek és gyógyszerek költségeit, a 03.1.0 alfejezet a rendőrség és a határőrség működtetését, a 03.2.0 alfejezet a hivatásos tűzoltóságok működtetését és az önkéntes tűzoltóságok állami támogatását tartalmazza. A mutató mindezek összkiadásait tükrözi, elosztva a tárgyévi, január 1-jére kimutatott lakosságsszámmal, 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 pénzübeli 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: 34,84 millió Ft/ezer lakos -> 2018: 64,39 millió Ft/ezer lakos). A területre fordított összeg külö-



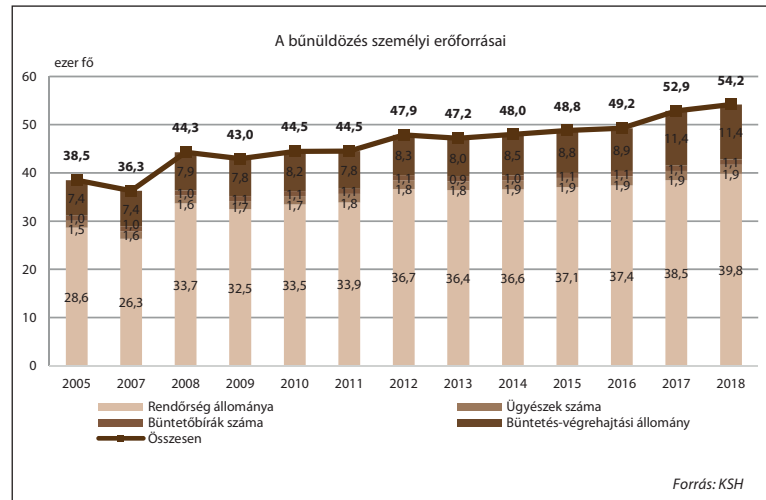
nösen 2015 és 2016 között emelkedett jelentősen, az ezer lakosra számított 49,02 millió Ft-ról 56,3 millió Ft-ra. Az ezt követő két évben még ez az érték is tovább nőtt, 2018-ban az említett 64,39 millióra (ebből 55 millió Ft a közrendvédelemre, 9,2 millió Ft a katasztrófavédelemre, 0,19 millió Ft a polgári védelemre jutó kiadás). Az Eurostat adatai alapján azt állapíthatjuk meg, hogy 2017-ben már hazánkban volt a legmagasabb a visegrádi országok közül az egy lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások összege (208,2 euró). A közrendre fordított állami kiadások a lakosságsszám arányában 2010 és 2018 között igen jelentősen emelkedtek, a növekedés 2010-hez képest közel 85%-os.



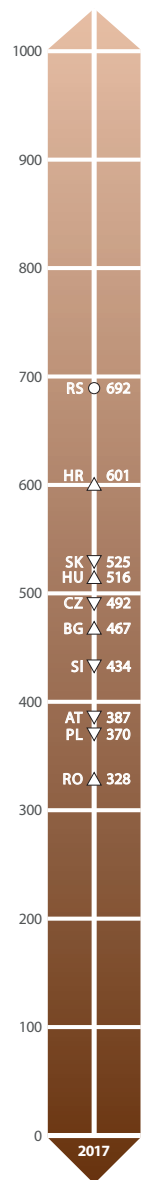
A közrendre fordított állami kiadások a 2010-et követő nyolc évben igen jelentősen emelkedtek.

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 2005–2018 közötti időszakban. Ennek során a rendőrség állománya 39%-kal, az ügyészségé 27%-kal, a büntetés-végrehajtásé 54%-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 2018-ban már 54 183 főt számlált: ez összesen közel 41%-os bővülést jelent. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a bővülés jelentős részben 2007 és 2008 között zajlott le, azóta egy 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 életpályamodelleknek köszönhetően javult a bűnüldözés területén dolgozók anyagi megbecsültsége. A 2007-es évhez viszonyított jelentős létszámemelkedés és az azt követő növekedés ellenére a régióban lévő országok közül



továbbra sem hazánkban a legmagasabb a bűnüldözésben közvetlenül fegyveres szolgálatot ellátók, a bírák és a büntetés-végrehajtásban dolgozók százezer lakosra vetített aránya: az Eurostat 2017-es adatai alapján Magyarország 516 fővel a negyedik helyet foglalja el Szlovákia (525 fő), Horvátország (601 fő) és Szerbia (692 fő) mögött. 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.

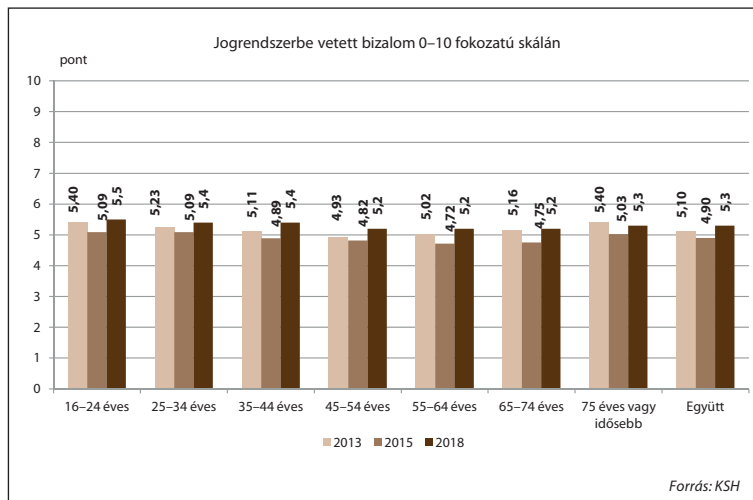


Forrás: Eurostat

A bűnüldözés személyi erőforrásai jelentősen bővültek 2005–2018 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 egytizeddel a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma esetében. A 2015-ös adatok viszont már azt mutatták, hogy a bizalmi index (épp egytizeddel) az átlagérték alá süllyedt. A lakossági válaszok átlagai a válaszadók életkor szerinti besorolása alapján bizonyos fokú eltérést mutattak az együttes



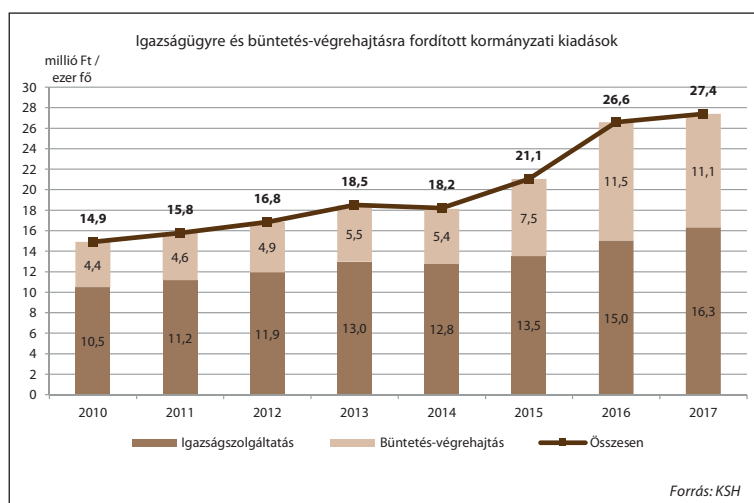
átlaghoz képest: 2015-ben a 16–34 éves korosztályban volt a legmagasabb a bizalmi index, míg az 55–74 év közöttiek körében a legalacsonyabb. 75 év felett ugyanakkor ismét minimális emelkedés volt megfigyelhető a jogrendszerbe vetett bizalom átlagában. Azt is jelezni kell, hogy a legalacsonyabb és legmagasabb átlag közötti különbség alig érte el a 0,4-et. A 2015. évi adatokhoz képest a 2018. évi adatok – összességében és minden egyes korosztályra vetítve is – egyértelmű javulást mutatnak, a bizalmi indexek átlaga ismét az 5-ös érték fölé emelkedett. Sőt, még a 2013-as adatokhoz viszonyítva is – a 75 évnél idősebb korosztályt leszámítva – minden egyes korosztályban javuló értékek láthatók.

A KSH 2013 óta végzett mérése – a 2015-ös enyhe visszaesés után – a jogrendszerbe vetett bizalom egyértelmű növekedését 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 kapacitáit 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 alfejezete a fogházak, börtönök, fegyházak, fogvatartottakat foglalkoztató intézmények működtetésére fordított kormányzati kiadásokat tartalmazza. A mutató mindezek összegét a tárgyév január 1-jére kimutatott lakosság számmal, ezer főre elosztva tükrözi. Az igazságszolgáltatás pénzügyierőforrás-mutatói, azaz az ezer lakosra jutó, éves, igazságügyre és büntetés-végre-

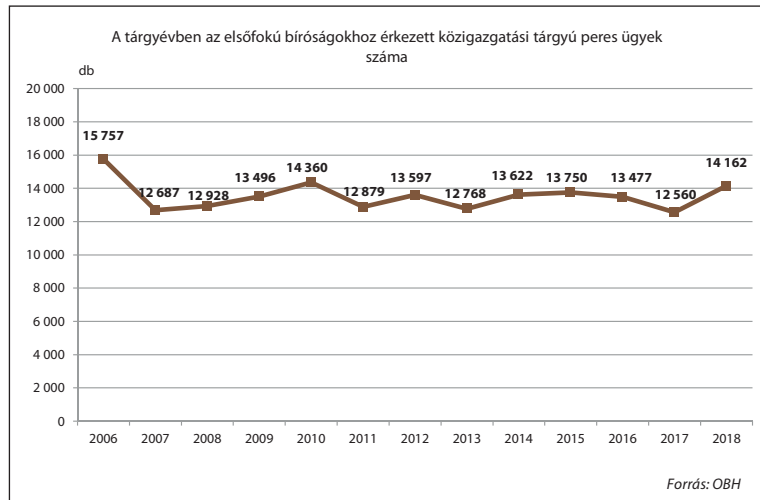


hajtásra fordított kormányzati kiadások 2010–2017 között növekvő trendet mutatnak folyó áron. Igaz ez a megállapítás akkor is, ha külön-külön vizsgáljuk az igazságügyre és a büntetés-végrehajtásra fordított költségvetési kiadásokat. A tavalyi jelentésben szereplő utolsó, 2016-os adatokhoz képest most már frissebb, 2017-es adatok is rendelkezésre állnak. Ezek alapján látható, hogy bár 2016-ról 2017-re a büntetés-végrehajtásra fordított kiadások összege némileg csökkent, az igazságügyre fordított kormányzati kiadások ugyanakkor ennél nagyobb mértékben emelkedtek, így összességében tovább nőttek az igazságügyre és a büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadások. Ha trendeket vizsgálunk, akkor az is megfigyelhető, hogy 2010 óta – egy évet (2014-et) leszámítva – folyamatosan nőnek az igazságügyre és a büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadások: 2010-hez viszonyítva már majdnem a duplájára emelkedtek. Nemzetközi összehasonlításban a hazai költségvetési ráfordítások összege ezer lakosra vetítve a visegrádi négyek országai közül – Lengyelország mögött – a második legmagasabb. Hazánk továbbra is több mint 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 az egyik 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, pénzügyi költségek), és ezek miként viszonyulnak az alaphatá-



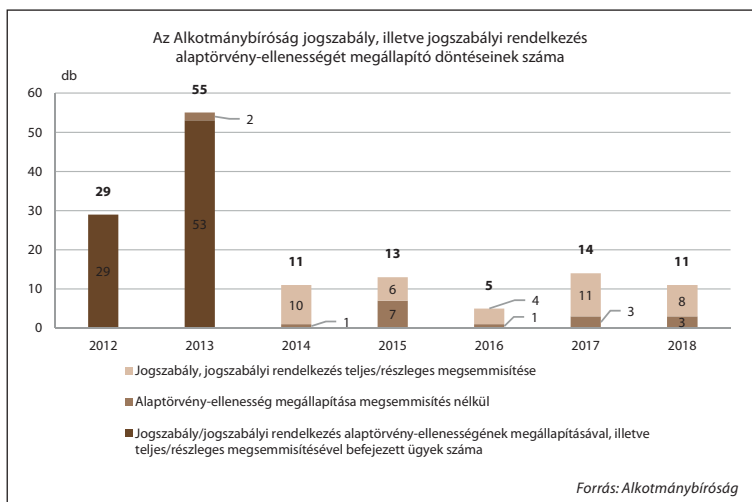
rozat megváltoztatásának valószínűségéhez. Az elsőfokú bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek száma 2006 és 2018 között – a kezdő, 2006-os év kivételével – a 12 500 és 14 500 közötti tartományon belül mozog. A felülvizsgálatok száma nem mutat trendszerű változásokat, az adatsorban inkább egy-egy kiugró év látszik: ilyen 2006, 2010 és 2018. Az ügyforgalom 2015 és 2017 között csökkent, ám 2018-ra ismét megnövekedett, noha még így sem éri el a korábbi két legkiugróbb év (2006 és 2010) értékeit. A 2018. évi 14 ezer feletti éves jogorvoslati szám az elégedettség csökkenését jelzi a közigazgatás döntéseivel kapcsolatban.

A bírósági jogorvoslati adatok az ügyfelek alacsonyabb szintű elégedettségét mutatják a közigazgatás döntéseivel kapcsolatban.

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

A tavalyi jelentésben egy új indikátor váltotta fel a korábbi, Fellebbezési arány polgári peres ügyekben az elsőfokú döntés ellen elnevezésű mutatót. A 2018-at megelőző 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 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 részlemre bontva („jogszabály, jogszabályi rendelkezés teljes/részleges megsemmisítése”, illetve „alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül”). Ezért a 2013–2018 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. 2012-t tekintettük bázisévnek, amit az indokolt, 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

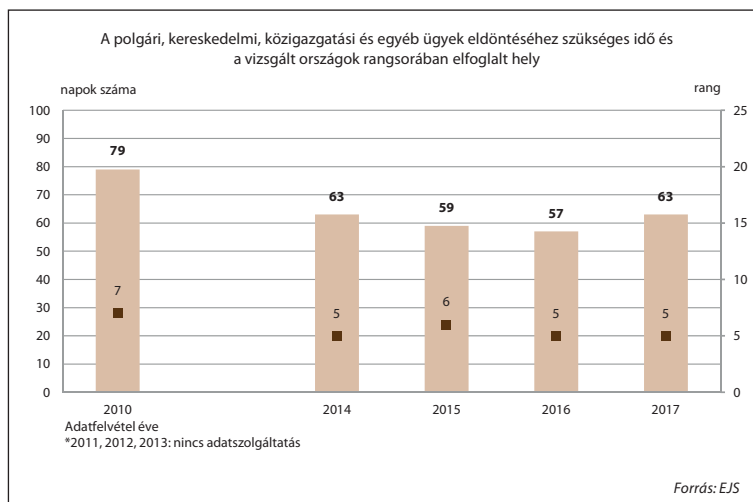


az AB ilyen irányú döntései – meglátásunk szerint – hatással vannak a jogbiztonságra. Ezzel az indikátorral elsősorban a jogbiztonságnak egy speciális elemét, a jogi normák minőségét mérjük, hogy ti. a jogrendszerünk részét képező jogszabályok, illetve egyéb jogi normák alkotmányellenesek-e vagy sem. 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 számadatakhoz 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 (2014–2018 között) végig az 5 és 14 közötti tartományon belül mozog, amelynek felső értéke is a bázisévben mértnek a fele. A statisztikai számadatakból kirajzolódó csökkenő tendencia a jogbiztonság javulására utal, konkrétan a jogszabályok azon minőségére, hogy egyre kevésbé ütköznek az Alaptörvénybe.

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

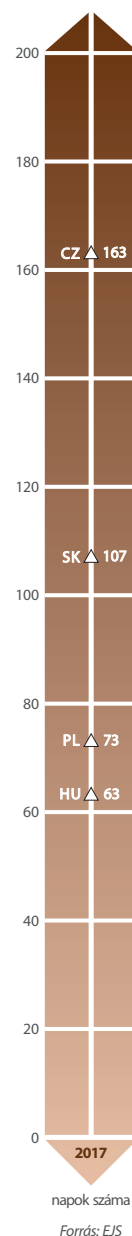
B.3.5. Az elsőfokú bírósági ügyek eldöntéséhez szükséges idő

A 2018. évi megelőző *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, ami egy abszolút módon értelmezhető számot jelölt meg. Ezt az indikátort a 2018-as Jelentésben megváltoztattuk, és a tavalyi évtől kezdve Magyarországnak az Európai Unió igazságügyi eredménytábláján (EU Justice Scoreboard) évről évre elfoglalt helyezéseiből képeztünk egy mutatót. Meglátásunk szerint fontos(abb) ennek a mutatónak a figyelembevétele, mert a tagállamok között verseny van a gyorsabb igazságszolgáltatásért. Ez az indikátor pedig konkrét eljárási idő helyett egy rangsorbeli helyet mutat, vagyis azt, hogy hol állunk ebben a versenyben – amely nemcsak versenyképességi, hanem egyfajta jogbiztonsági verseny is. Ez a mutató tehát – a korábbi, belső indikátor helyett – már egy európai uniós felmérés adataira épül, 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.) Az adatok az elsőfokú eljárásokra vonatkoznak, az eredménytáblán a 2010-es, a 2015-ös, a 2016-os és a 2017-es adatok láthatók – amennyiben rendelkezésre állnak. (Az éveket úgy határozták meg, hogy a néhány éves távlat megmaradjon a 2010-es kiindulási alappal, ugyanakkor ne zúsfolódjanak túl a számok. A hiányzó évek adatai a CEPEJ jelentésében megtalálhatók.) Az, hogy a tagállamok milyen eljárási időket produkálnak, egyfajta jogbiztonsági, 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 2018. évet megelőző jelentésekben alkalmazott arányszám szintén a bírósági ügyek eljárási idejét próbálta megragadni, 2018-tól viszont – a mutató-



váltás eredményeként – a külső, hazánktól független, uniós eredménytábla alapján számított rangsorhely már a nemzetközi összehasonlítást is lehetővé teszi. Az indikátorunkat képező uniós rangsorban az EU 28 tagállamából az elmúlt években a következő helyezéseket foglalta el Magyarország: 2016-ban és 2017-ben is 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 kerültünk 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). A 2015-ös – meglehetősen előkelő – 6. helyezésünkhöz képest 2016-ra még egy helyet javítottunk is, amelyet 2017-ben is sikerült megtartanunk. A visegrádi négyek közül Magyarország áll e mutató tekintetében az élen, a legrosszabb helyezést produkáló Csehországban majdnem háromszor annyi időbe telik az elsőfokú bírósági ügyekben döntést hozni, mint nálunk.

váltás eredményeként – a külső, hazánktól független, uniós eredménytábla alapján számított rangsorhely már a nemzetközi összehasonlítást is lehetővé teszi. Az indikátorunkat képező uniós rangsorban az EU 28 tagállamából az elmúlt években a következő helyezéseket foglalta el Magyarország: 2016-ban és 2017-ben is 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 kerültünk 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). A 2015-ös – meglehetősen előkelő – 6. helyezésünkhöz képest 2016-ra még egy helyet javítottunk is, amelyet 2017-ben is sikerült megtartanunk. A visegrádi négyek közül Magyarország áll e mutató tekintetében az élen, a legrosszabb helyezést produkáló Csehországban majdnem háromszor annyi időbe telik az elsőfokú bírósági ügyekben döntést hozni, mint nálunk.

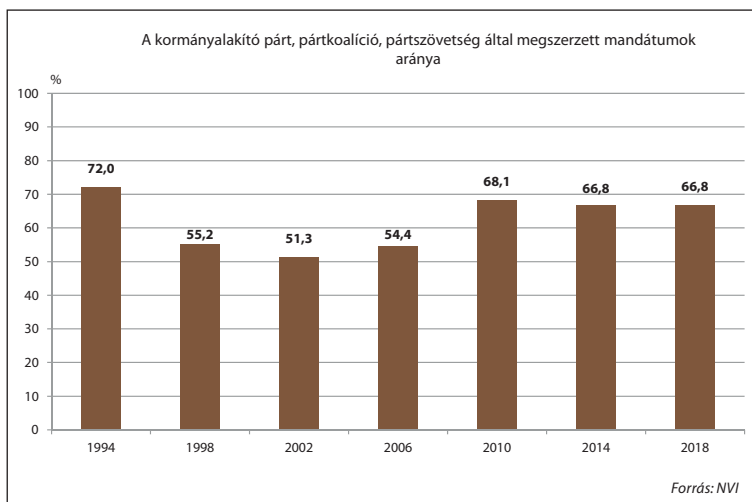


A bírósági ügyek eldöntéséhez szükséges idő alapján hazánk továbbra is az EU-tagállamok élmezőnyébe tartozik, a V4-ek közül pedig a legjobb.

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 tekint-

hető 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, GaG 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.

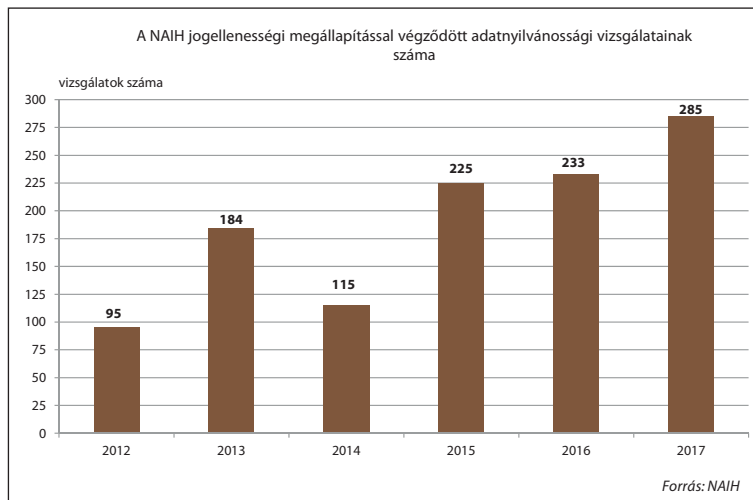
A 2010 előtti időszakhoz képest tartósan fennáll a kormány politikai stabilitása és egy erős kormányzati cselekvőképesség feltételrendszere.

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 kezdeményezések, illetve

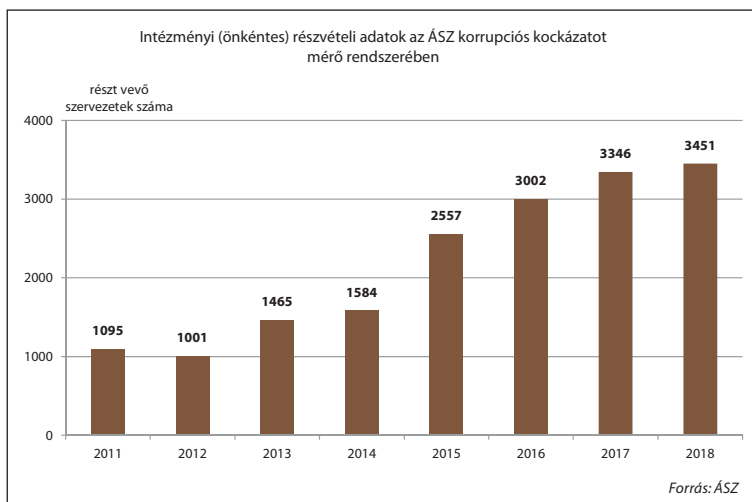
hány százalékuk végződött azzal, hogy a hatóság a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelmét állapította meg. Ez az adat a közfeladatot ellátó, közvagyonnal gazdálkodó szervezetek, személyek teljes spektrumát lefedi. A vizsgálatok számának növekedése jelzi, hogy a NAIH-hoz évről évre több kérelem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



A jogellenes adatnyilvánossági ügyek számának növekedése további intézkedéseket indokol a közadatnyilvánosság és az adatvédelem szabályozásában.

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 államrendezkedés 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 INTOSAINAK, 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 közszféra 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

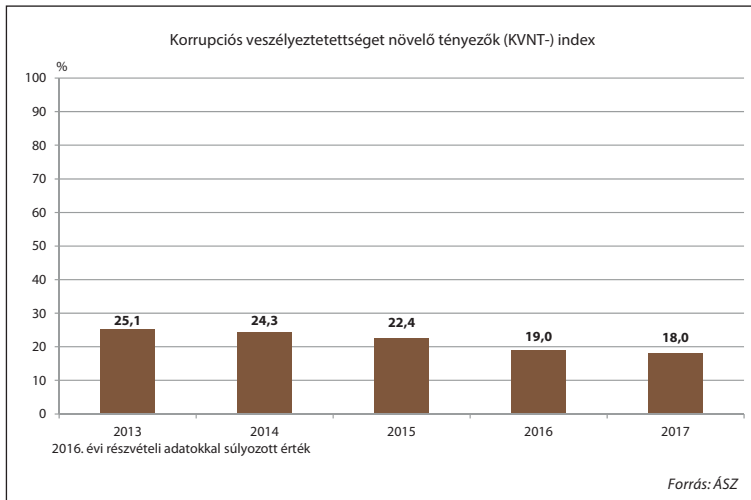


intézmények száma, míg 2015-ben nagymértékű emelkedés történt: több mint 2500 különböző méretű és profilú költségvetési szerv csatlakozott a felméréshez. 2016-ban a részt vevő intézmények száma háromezer fölé emelkedett, 2017-ben és 2018-ban pedig tovább nőtt, 3400 fölé. Ez a trend azt jelzi, hogy a költségvetési szféra intézményei egyre nagyobb számban vállalják az átláthatóság objektív mérését, és ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal a közszférában.

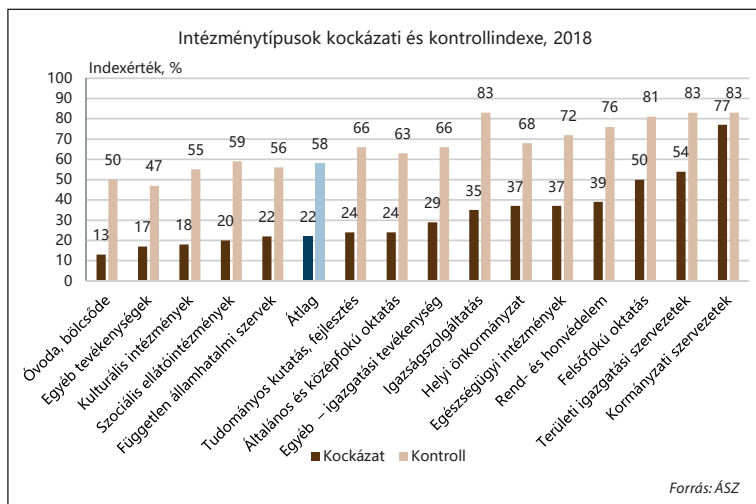
A költségvetési intézmények egyre nagyobb számban vállalják az átláthatóság objektív mérését, ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal a közszférában.

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, amely megjeleníti az egyes intézmények napi működésétől függő, az eredendő veszélyeztetettségét növelő összetevőket. Leképezi a költségvetési szervezetek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá a működésük során jelentkező, a menedzsment döntései által befolyásolt tényezőket (például a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve 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, feladatköreiből adódó integritáskockázatokon. A vizsgálat indulásakor mért 25,1%-os index a következő években fokozatosan csökkent, 2016-ban 20% alá került, 2017-ben pedig tovább csökkent (18%). A korrupciós veszélyeztetettségét növelő tényezők százalékos csökkenése a közintézmények átlagolt teljesítményében arra utal, hogy intézményi szinten hatékony intézkedések születnek a korrupciós kockázatok mérséklésére. 2018-ban az ÁSZ új módszertan szerint végezte a közszféra integritásának elemzését. A felmérés módszertani változásának következtében az eddigi *Jó Állam Jelentésekben* szereplő KVNT-index értékei nem összehason-



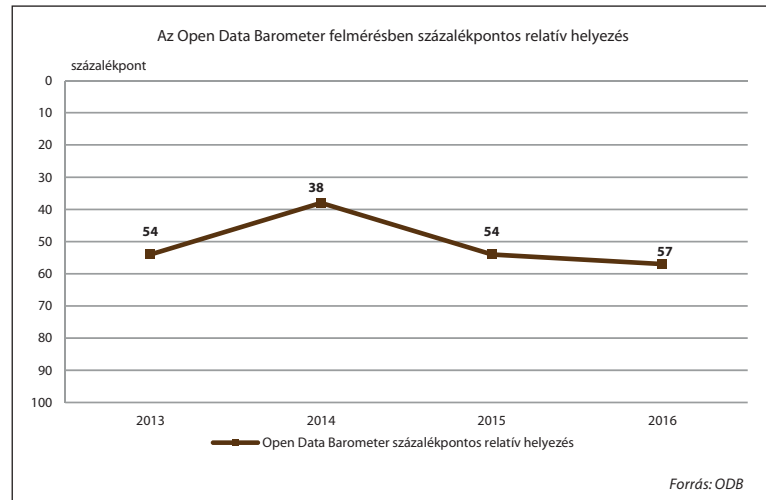
líthatók az ideiben szereplővel. A mutató eredeti koncepcióját az új kérdőívben a korrupciós kockázatok mértékét vizsgáló kérdésekből képzett kompozit mutató, a kockázati index viszi tovább. A második ábra a 2018-as felmérés eredményeit mutatja be intézménycsoportonként. A kockázati index értékei mellett az ábrán a felmérés másik kompozit mutatójának, az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontrollokot mérő indexnek a 2018-as eredményei is szerepelnek. Az EU 2014-ben és 2017-ben publikált anti-korrupciós 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.



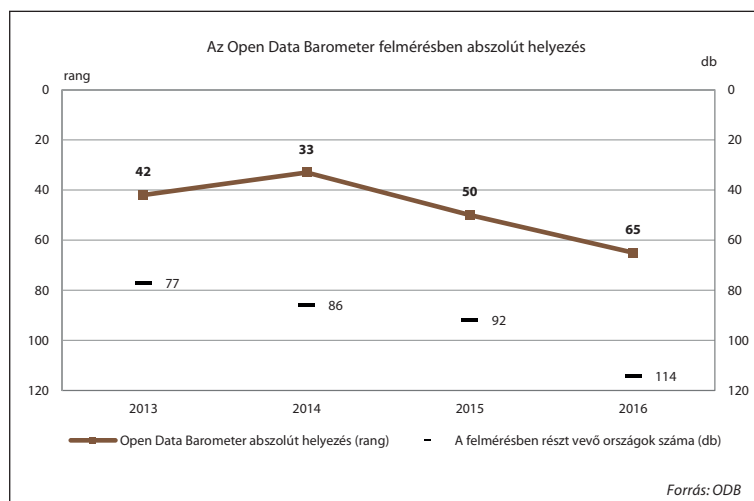
Az Állami Számvevőszék integritásvizsgálata javuló trendet mutat, eszerint a közintézmények intézkedései elősegítik a korrupciós kockázatok mérséklését.

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 cégszolgálatokat, a jogalkotást, a nemzetközi kereskedelmet, a közlekedést, az egészségügyet, az alap- és középfokú oktatás teljesítményére és a nemzeti környezetre vonatkozó adatokat, a bűnügyi statisztikákat, a választási adatokat, a közszerződéseket (public contract) tartalmazzák. A standard kérdések lényege: létezik-e az adat? Online elérhető-e a kormányzat? Engedélyhez kötött-e a hozzáférés? Ingyenesen elérhető-e? Friss adatok érhetőek-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 hármasszerkezetben jelennek meg: készség (readiness), ez 35%-át adja az összesített eredménynek; a megvalósítás (implementation) szintén 35%;



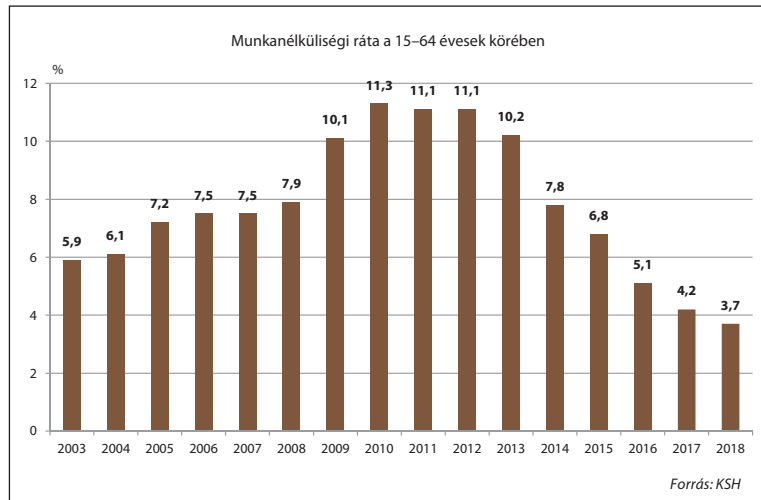
végül a politikai, gazdasági, társadalmi hatások (impact) 30%-ot jelentenek az összesített értékelésben. Az összesített eredményekből pontszámot és rangsorban elfoglalt helyet generál a program. A 2013 óta végzett felmérések során a vizsgált államok száma 77-ről 114-re nőtt. Ez jelentősen relativizálja 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. hellyel (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.



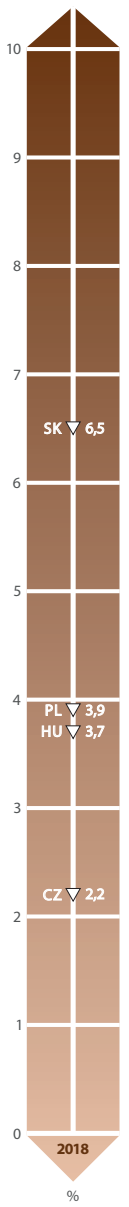
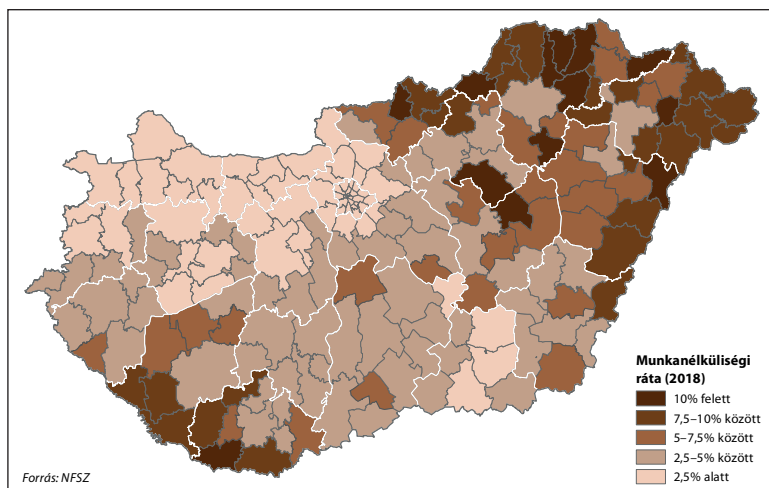
Magyarország az Open Data Barometer világrangsorában tartja a vizsgált országok számával súlyozott, relatív pozícióját a középmezőnyben. A kormányzati kiadások és a közérdekű szerződések hozzáférhetőségén kell javítani az előrelépéshez.

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-módszer 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 közfoglalkoztatottnak vallják magukat). A munkanélküliségi ráta hazánkban 2014-től 10% alatt van, és azóta is csökkenő tendenciát mutat: 2015-ben 6,8% volt, 2017-ben 4,2%, 2018-ban pedig 3,7%. Ez a 3,7% a V4-országokkal összehasonlítva is kedvező képet mutat: a 2018-as adatok alapján Csehországban a legalacsonyabb, 2,2%-os a munkanélküliség, a legmagasabb Szlovákiában 6,5%-kal. A 2018 januárjában publikált KSH-adatok szerint a munkanélküliek létszáma a 2017. év egészét vizsgálva átlagosan 192 ezer fő volt, míg a 2019. július–szeptemberi időszakban a munkanélküliek átlagos létszáma 163 ezer főt tett ki. A munkanélküliségi ráta alakulását nemek szerint vizsgálva elmondható, hogy a nők esetében jelentős javulás történt, míg a férfiaknál stagnált a munkanélküliség; a 2019 októberében publikált KSH-adatok



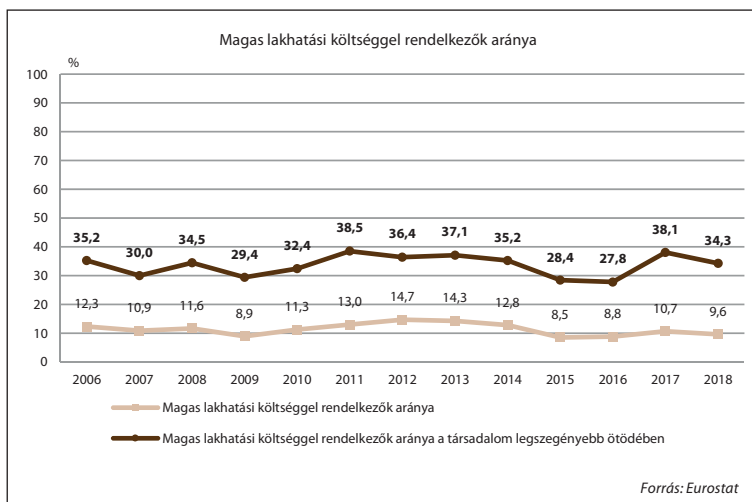
alapján – hasonlóan az előző évhez – a férfiak esetében a ráta (3,3%) alacsonyabb volt, mint a nőknél (3,7%). A munkanélküliek közel negyede a 15–24 éves korcsoportból kerül ki, számuk 38 ezer fő, munkanélküliségi rátájuk 11,4% volt. A 25–54 évesek munkanélküliségi rátája 0,4 százalékponttal 3,0%-ra, az 55–74 éveseké 0,5 százalékponttal 2,2%-ra csökkent. A munkanélküliség átlagos időtartama is tovább csökkent 12,4 hónapra. A munkanélküliek 34,1%-a tartósan munkanélküli – ők legalább egy éve keresnek állást. A területi dimenziót vizsgálva továbbra is azt tapasztalhatjuk, hogy az országos csökkenés mellett jelentős eltérés figyelhető meg a régiók és megyék szintjén a munkanélküliségi rátát tekintve. A régiók többségében a munkanélküliség stagnált vagy kissé csökkent, a legnagyobb változás Budapesten volt, ahol a ráta értéke 1,4 százalékponttal 2,1%-ra mérséklődött. 2019 III. negyedévében Győr-Moson-Sopron megyében volt a legalacsonyabb a munkanélküliségi ráta (1,1%), a legmagasabb pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyében (8%).



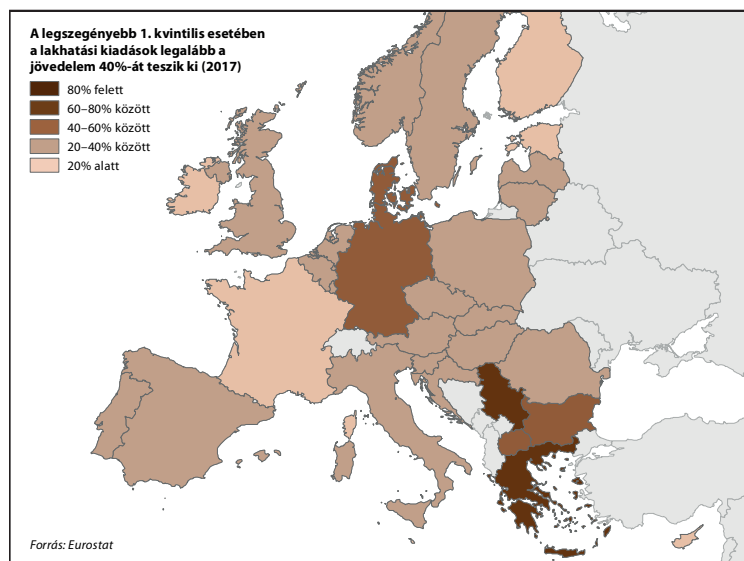
A munkanélküliségi ráta 2012-től csökkenő tendenciát mutat, azonban a megyéket vizsgálva továbbra is jelentős eltérések figyelhetők meg.

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, 2009 és 2019 között közel 3,5%-kal növekedett, ami mellett a száz lakásra jutó lakosok száma 6%-kal csökkent. A lakáspolitikai eszközrendszere, amely befolyásolja a lakhatási körülmények alakulását is, rendkívül összetett, amely mellett szintén meghatározó tényező a lakásállomány tulajdoni szerkezete. Ez utóbbira továbbra is jellemző a saját tulajdonú lakások kiemelkedően magas aránya és a bérlakások korlátozott elérhetősége. Ez egyben a lakásszektoron túlmutató 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 minőségének, komfortosságának tekintetében 2018-ban a lakások 73,1%-ában volt vezetékcsatlakozás, 95,3%-ukban közüzemi vezetékcsatlakozás, és 82%-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



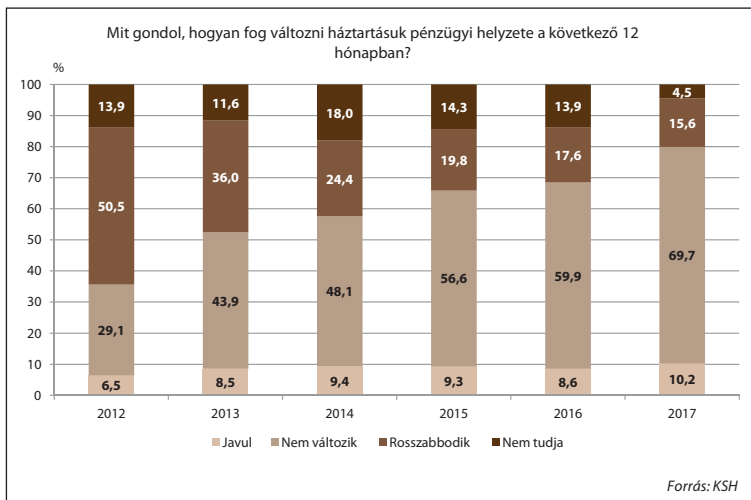
legalább 40%-át lakhatásra. 2015-ben az EU28 lakosságának 11,3%-a élt ilyen háztartásban, ám a tagállamok között jelentős különbségek vannak. Az egyik oldalon azok a tagállamok sorakoznak, ahol a lakosság kis része él olyan háztartásban, ahol a lakásköltségek a rendelkezésre álló jövedelem több mint 40%-át felelméztik. 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 2016-ban a mutató értéke 8,8%, 2017-ben 10,7%, 2018-ban 9,6% volt. A magas lakhatási költséggel rendelkezők aránya a társadalom legszegényebb ötödében az EU28-ra vonatkozóan 2016-ban 34,4%, míg Magyarországon 27,8% volt, amely érték 2018-ra az EU28-ban 33,3%-ra, magyar vonatkozásban pedig 34,3%-ra módosult.



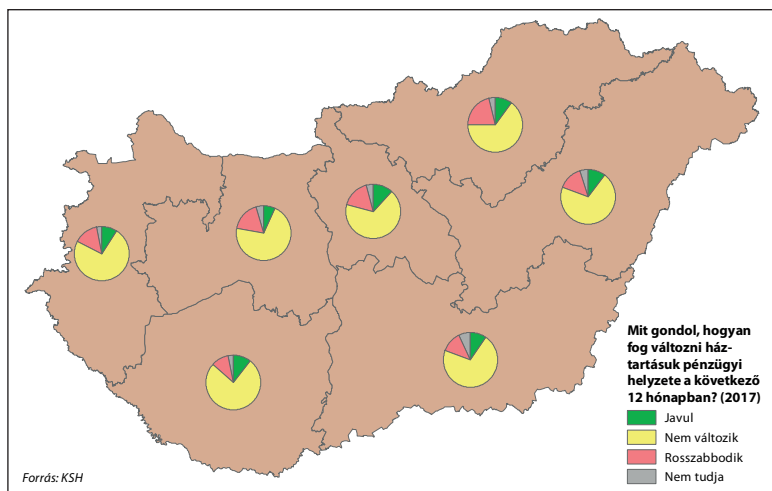
2018-ra a társadalom legszegényebb ötödére vonatkozóan a magas lakhatási költséggel rendelkezők aránya 2016-hoz képest jelentősen növekedett Magyarországon.

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 se nem optimista, se nem pesszimista az anyagi helyzetét illetően: 2017-ben 69,7%-uk válaszolta azt, hogy pénzügyi helyzete szerint 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 ez az arány. 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 ezt a rangsort, 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.

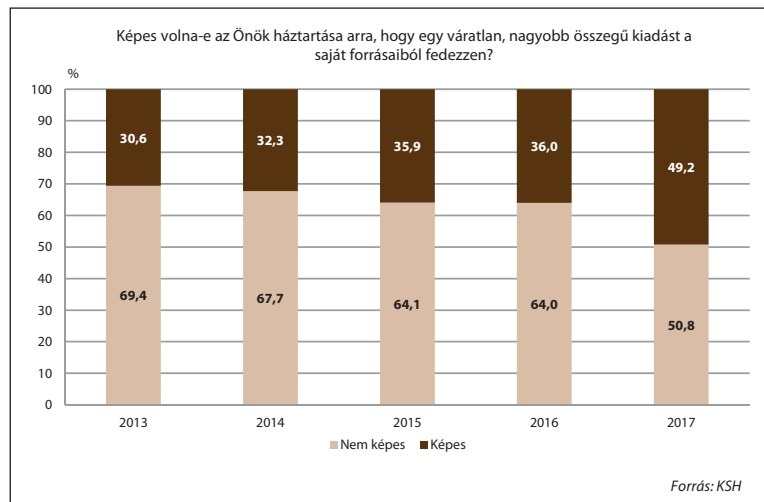


2012 óta növekszik az anyagi helyzetük javulásában bízők aránya, azonban 2017-ben is magas, 69,7% azok aránya, akik nem várnak javulást az anyagi helyzetükkel kapcsolatban.

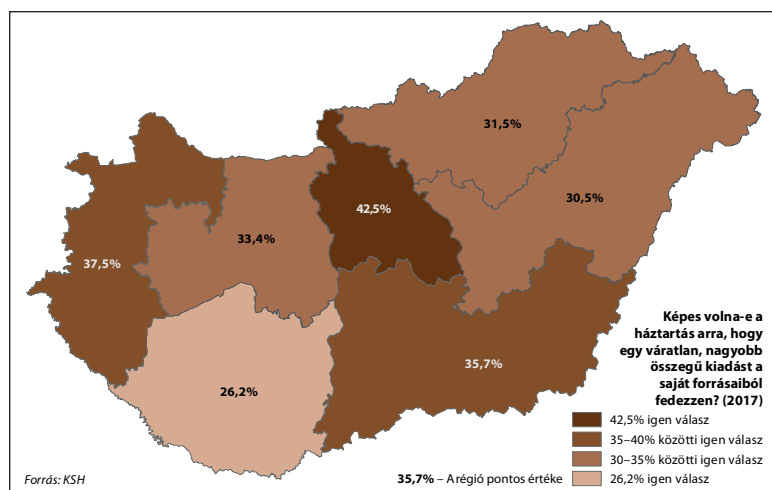
B.5.4. A lakosság anyagi biztonságérzete

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 háztartás-tagok, a lakásjellemzők, a tartós fogyasztási cikkek, a háztartási bevételek, jövedelmek, a relatív anyagi helyzet, a jövedelemvárások, az eladósodottság, az adott és kapott támogatások, a háztartási kérdések (köztük az egészségügy területe), a költözés szerepelt. 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 64,0%, 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 tudnák 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 déldunántúli régióban volt a legmagasabb, ahol a válaszadók 73,8%-a úgy vélte, hogy nem tudná finanszírozni a kér-



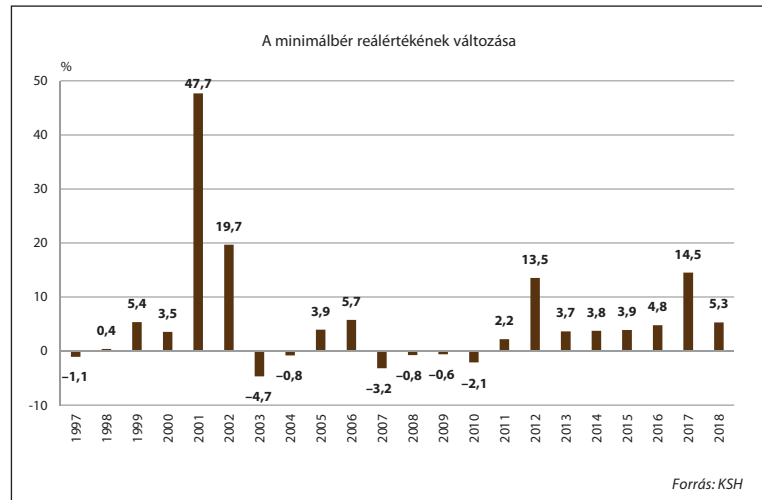
dés kiadást. 2016-hoz képest ez utóbbi régióban volt a legdrasztikusabb a változás is, mivel 2017-re 6,4 százalékponttal csökkent a kiadást fedezni tudó válaszadók aránya. Amennyiben településtípus szerint vizsgáljuk a kérdést, azt látjuk, hogy 2017-ben egyedül Budapesten volt viszonylag magas, 51% azok 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 évesek, valamint a 60 évesnél idősebbek korcsoportja, náluk 2017-ben 61,4, illetve 63,0% volt a „nem”-mel válaszoló aránya.



A lakosság anyagi biztonságérzetében 2017-ben minimális visszaesés tapasztalható. Magas azok aránya, akik megítélésük szerint nem tudnák 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 munkaerőköltség 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 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 kompenzálása 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 minimálbérék (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 minimálbérék 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

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A közösségi jóllét javítása kiemelt társadalmi és gazdasági cél, emiatt ez a céljellegű hatásterületek körébe tartozik, és szorosan összekapcsolódik a biztonság és a 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 anyagi jólét 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 az oktatás dimenzió 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) dimenzió 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 lehetőségek-ből (jövedelem, szolgáltatás stb.) 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 boldogságparadoxont: 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 önma-

gáért, 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 követelményt jelenítjük meg, hogy a jelenleg rövid távon elért közösségi jólléti színvonal hosszabb, de legalább középtávon fenntartható legyen. Ennek vizsgálata azonban elsősorban a gazdasági versenyképesség és a 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 jellegére, másfelől az adott időszakban végrehajtott szakmapolitikai intézkedések befolyásoló szerepére. Ennek eredményei az egyes indikátorok által jelzett teljesítmények ismertetése során tett kulcsmegállapításokban, levont következtetésekben tükröződnek.

Az állampolgárok jövedelmi helyzetéről megállapítható, hogy a háztartási szektor összes, korrigált, rendelkezésre álló jövedelme indikátor adatai alapján a háztartások anyagi helyzete érezhetően javul, ami egyre kedvezőbb hatást gyakorol az életminőség objektív tényezőinek alakulására. Az alkalmazásban állók nettó átlagkeresete 2018-ban jelentős mértékben (11,8%-kal) nőtt. A háztartások rendelkezésére álló reáljövedelem növekedése és a foglalkoztatási helyzet javulása miatt a háztartások megtakarítási rátája 2018-ban 11,6%-ra nőtt. A háztartási szektor eladósodottsága 2018-ban a GDP 70%-ára csökkent. A középosztály jövedelmi helyzete a 2015-ös, kiugróan gyors (2,6%-os) javulás után 2016-ban kisebb mértékben (1,1%-kal), 2017-ben pedig 1,3%-kal erősödött. Ez a középosztály jövedelmi helyzetének fokozatos javulását jelzi.

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata 2018-ban a lakosság 19,6%-át érintette, szemben a 2017. évi 25,6%-kal, illetve a 2016. évi 26,3%-kal. A jövedelmi szegénység kockázata a 2013–2016 közötti időszakban stagnált; 2018-ban a lakosság 12,8%-a, 2017-ben 13,4%-a, 2016-ban 14,5%-a élt a jövedelmi szegénységi küszöb alatti jövedelemből, vagyis ebben a három évben a mutató értéke folyamatosan javult.

Hazánkban a relatív jövedelmi szegénység arányszáma alacsonyabb volt, mint az Európai Unió egészére számított

¹ A fejezet szerzői: Prof. Dr. Báger Gusztáv (a munkacsoport vezetője), Dr. Baritz Sarolta Laura, Dr. Kelemen Rita Judit, Kiss Norbert Tamás, Dr. Szabó Ildikó.

érték (16,9%). A súlyos anyagi depriváció kockázata 2018-ban a lakosság 10,2%-át érintette, ami 4,3 százalékponttal kevesebb, mint 2017-ben. A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya az elmúlt három évben folyamatosan csökkent hazánkban, 2018-ban a lakosság 5,7%-a élt ilyen háztartásban. A gyermekekre vonatkozó jövedelmi szegénység aránya a 2014. évi 25,0%-ról 2015-ben 22,7%-ra, 2016-ban 19,9%-ra, 2017-ben pedig nagymértékben, 14,8%-ra csökkent. Ez a folyamat 2018-ban sem állt meg, hiszen az indikátor értéke ekkor 13,8% volt. Az arány 2016 óta alacsonyabb, mint az Európai Unió egészére számított érték (19,9%). Továbbá az indikátor magyar értéke kedvezőbb a németországi (14,5%) és a franciaországi (19,9%) adatnál is.

Az egészségügyi és szociális védőháló működéséről ad visszajelzést az Egészségben eltöltött évek száma indikátor, amelynek értéke hazánkban lassú növekedést mutat. A társadalmi juttatások a GDP százalékában indikátor értéke 2009 óta folyamatosan csökken, 2017-ben 18,3% volt, amely megegyezik a visegrádi országok hasonló értékeivel. Az egészségügyi kiadások a GDP arányában mutató értéke 2018-ban 6,6% volt, szemben a 2017. évi 6,9%-kal, de a hazai adat a visegrádi országokkal azonos mezőnyben helyezkedik el. A 2011-ben emelkedésnek indult teljes termékenységi arány 2016 óta változatlanul 1,49, amely érték elérése jelentős eredménynek számít, de elmarad az EU-átlagtól. A nyugdíjak helyettesítési rátája 2012 után folyamatosan emelkedett, 2016-ban pedig a 67%-os értéket érte el, amely meghaladta az EU28-átlagot is. Az arány 2016 után mérséklődött, a 2018. évi értéke 59% volt.

A foglalkoztatottság és az oktatás kapcsán kiemelendők a következők. A 15–64 éves korú, gazdaságilag aktív népesség száma indikátor szerint a munkaerőpiacon megjelent foglalkoztatottak és munkanélküliek száma 2018-ban 4582 ezer fő volt, amely egyben azt is jelenti, hogy az indikátor értéke 2009 óta folyamatosan emelkedett.

A 20–64 éves népesség foglalkoztatottsági aránya tekintetében a visegrádi országok közül csak Csehország (2017-ben 78,5%, 2018-ban 79,9%) rendelkezik kedvezőbb adattal, míg Szlovákia (2017-ben 71,1%, 2018-ban 72,4%) és Lengyelország (2017-ben 70,9%, 2018-ban 72,2%) eredménye is elmarad a mutató hazai (2017-ben 73,3%, 2018-ban 74,4%) és EU28-as értékétől (2017-ben 72,2%, 2018-ban 73,2%).

Az országos kompetenciamérésen alulteljesítő tanulók aránya 2018-ban a szövegértési feladatoknál 23,3% (2017-ben 26,6%), matematikából pedig 36,2% (2017-ben 35,5%) volt a 10. évfolyamon. A szövegértési kompetencia javulása 2014 óta töretlen, 2017-ről 2018-ra 3,4 százalékpontos javu-

lás látható. Ugyanakkor a matematika területén alulteljesítők aránya 2018-ban 0,7 százalékponttal nőtt 2017-hez képest, vagyis itt romlott a helyzet, megtört a 2014 óta folyamatos, javuló tendencia.

A korai iskolaelhagyók aránya – a 2014. évi javulás után – 2016-ban 12,4%-ra nőtt, és azóta minimális ingadozásokkal ezen a szinten stagnál. A mutató értéke 2018-ban 12,4% volt, miközben az EU-ban az átlagos arányuk 10,6%. Ebben a vonatkozásban jelentősek az országon belüli regionális különbségek. A felsőfokú végzettségű fiatalok aránya az utóbbi évtizedben jelentősen emelkedett, a 2018. évi adat 33,7%, szemben a 2017. évi 32,1%-kal. Ez az arány alacsonyabb, mint az EU-átlag (2018-ban 40,7%), de már megközelíti az EU 2020 stratégiában szereplő 34%-os célértéket.

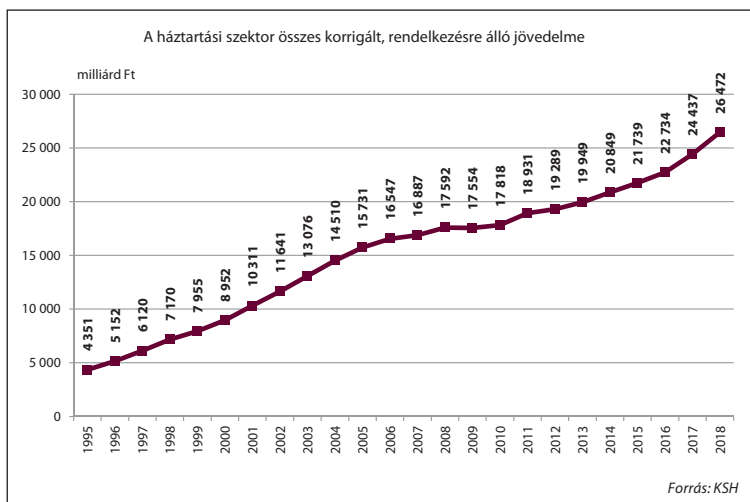
A be- és kivándorlók különbségét mérő Vándorlási különbözet indikátor 2013 óta pozitív eredményt jelez. 2017-ben a nemzetközi ki- és bevándorlások pozitív egyenlege 28 241 fővel mérsékelte a természetes fogyásból adódó népességszám-csökkenést. A nemzetközi vándorlás tekintetében évek óta kiemelkedik Budapest, ahová 2017-ben az átlagosnál sokkal többen érkeztek külföldről. A nemzetközi vándorlás népességszámra gyakorolt negatív hatása a legjelentősebben Somogy megyében volt érzékelhető. Összességében pedig megállapítható, hogy 2017-ben a Magyarországra bevándorlók száma nőtt, míg a Magyarországról kivándorlók száma a 25–29 éves korosztályban 8,3%-kal csökkent.

Idén is vizsgáltuk az Élettel való elégedettség indikátorát. Eszerint a felnőtt lakosság kérdőívre adott válaszainak átlagértéke – 0–10-ig terjedő skálán – 2014-ben 6,4 volt, majd 2015-ben, 2016-ban és 2017-ben kismértékben, 6,1-re csökkent, de 2018-ban 6,6 pontra nőtt. 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.

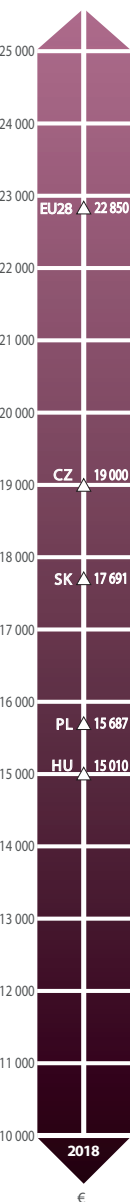
A társas kapcsolataik hiánya miatt veszélyeztetett helyzetben élők a lakosság körülbelül egytizedét teszik ki, de ebben a mutatóban az utóbbi évben jelentős javulás tapasztalható. Az önkéntes társadalmi munka gyakoriságáról az állapítható meg, hogy 2017-ben a magyar lakosság mintegy 25%-a vett részt 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 korigált, rendelkezésre álló jövedelme

Az indikátor a KSH nemzeti számlái alapján a háztartási szektor (magánszektor) összes korigált, rendelkezésre álló jövedelmét mutatja időrendben. A magánháztartások elsődleges jövedelmeinek egyenlegét értjük ez alatt, amelynek alapját a munkavállalói jövedelmek és a vagyomból 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 vállalozási tevékenységből, alkalmazotti munkavégzésből, eszközök rendelkezésre bocsátásából, illetve társadalmi juttatásokból szerezhetnek jövedelmet. A vállalozási tevékenység a hozzáadott értéken keresztül, illetve munkavállalói vagy tulajdonosi jövedelem formájában egyaránt növelheti a háztartások elkölthető jövedelmét, ezek a jövedelemkategóriák nem is különbözhetők 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 idetartoznak a munkanélküli- vagy szociális ellátások, támogatások is. Az indikátor grafikonon felvázolt értékgörbéje jól szemlélteti a fejlődési folyamatot, amely során a háztartások rendelkezésére álló jövedelem 1995-től egyre nőtt. A trendet csak a 2009. évi visszaesés törte meg, amikor a 2008. évi 17 976 milliárd Ft-os összes, korigált, rendelkezésre álló jövedelem 2009-re 17 923 milliárd Ft-ra csökkent. Ez a 0,3%-os visszaesés ugyanakkor csekély mértékű, inkább stagnálásként értékelhető, és egyértelműen külső pénzügyi hatásra vezethető vissza. Ekkor érte el hazánkat a nemzetközi pénz-



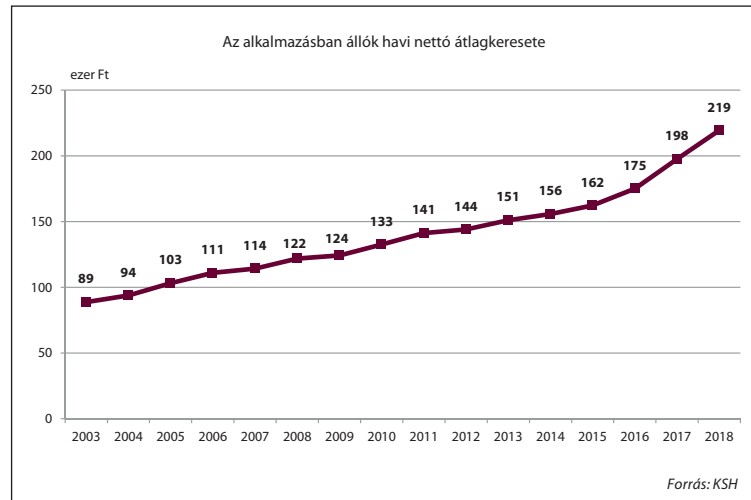
ügyi válság hatása, amely visszavetette a háztartási szektor összes korigált, rendelkezésre álló jövedelmét. Az indikátor értéke 2017-ben 24 437,44 milliárd Ft-ra nőtt, amely a 2016. évihez (22 733,60 milliárd Ft) képest 7,49%-os növekedést jelent. Majd 2018-ban 26 471,91 milliárd Ft-ra emelkedett, amely a 2017. évihez képest 8,32%-os növekedés. Ezen adatok alapján növekedésének üteme gyorsul, hiszen a növekedés mértéke 2016-ban 4,57%, 2017-ben 7,49%, míg 2018-ban 8,37% volt. Az ehhez nagyon közel álló indikátor az egy főre jutó, korigált, rendelkezésre álló háztartási jövedelem vásárlóerő-paritáson. Az adatok szerint 2018-ban Magyarországon az egy főre jutó korigált, rendelkezésre álló háztartási jövedelem vásárlóerő-paritáson 15 010 euró volt, szemben az EU28-átlaggal (22 850 euró). Hazánk Romániát (14 261 euró) tudta megelőzni, a visegrádi országok mindegyikének jobb az adatai, mint Magyarországnak. Szlovákiában 17 691 euró és Csehországban 19 000 euró volt az egy főre jutó, korigált, rendelkezésre álló háztartási jövedelem vásárlóerő-paritáson. Lengyelország 2018. évi adata még nem áll rendelkezésre, a 2017. évi indikátor értéke 15 687 euró volt. 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 unió belüli vagyoni különbségek felépüléséhez, elmélyüléséhez.



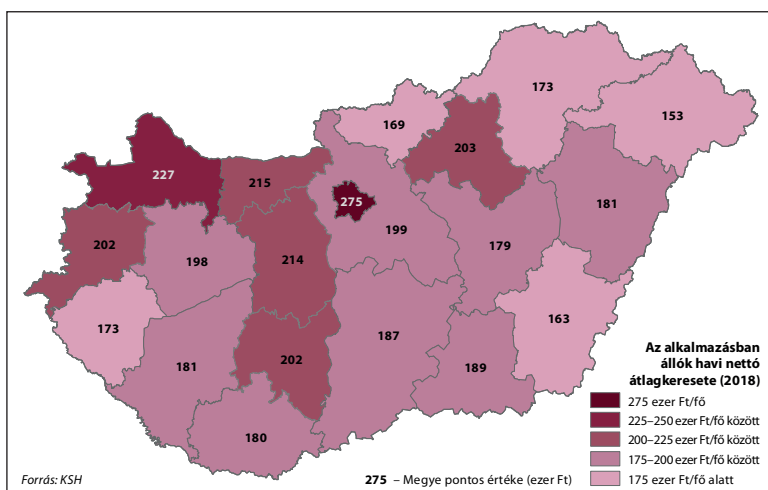
Az indikátor értéke hazánkban nőtt, de elmarad az EU28 átlagától, és a visegrádi országok között is a legalacsonyabb.

K.1.2. Az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete

Az indikátor a nemzetgazdaságban alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresetének alakulását mutatja, időrendben. 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 szünetidőben foglalkoztatott diákok; a Magyarországon bejegyzett vállalkozásnál munkát végző külföldi állampolgárok; valamint a munkavégzés céljából külföldi kiküldetésben lévő is. A mutató értéke 2008 óta folyamatosan nő, és az emelkedés mértéke az elmúlt években stabil volt. Ezt támasztja alá, hogy a 2018. évi adat (219,4 ezer Ft) 11,08%-os növekedést mutat a 2017. évi havi nettó átlagkeresethez (197,5 ezer Ft) képest. A 2017. évi adat pedig 11,4%-kal volt nagyobb, mint a 2016. évi (175,0 ezer Ft). A keresetek növekedésében fontos szerepet játszott a 2017. évi 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. 2018. decemberben a teljes munkaidőben alkalmazásban állók nemzetgazdasági szintű bruttó átlagkeresete 360,0 ezer Ft volt, 10,2%-kal magasabb az előző év decembe-



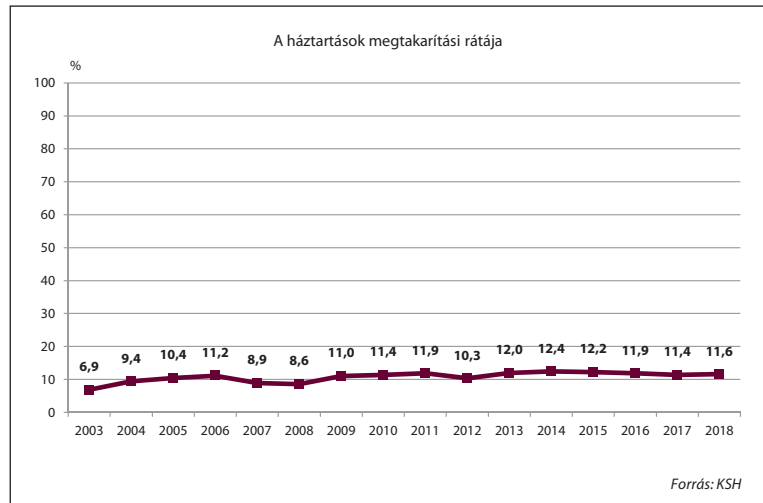
rinél. A családi adókedvezmény figyelembevételével a nettó átlagkereset 247,9 ezer Ft volt, míg a nélküle számított nettó átlagbér 239,4 ezer Ft-ot tett ki. 2018-ban a teljes munkaidőben alkalmazásban állók nemzetgazdasági szinten átlagosan havi bruttó 329,9 ezer Ft-ot kerestek, ami egy év alatt 11,3%-os növekedést jelentett. A családi adókedvezmény figyelembevételével számított nettó kereseti átlag 228,0 ezer Ft-ra becsülhető, míg azt figyelmen kívül hagyva a nettó átlagbér 219,0 ezer Ft volt, s ez – akárcsak a bruttó kereseti index esetében – 11,3%-kal haladta meg a 2017. évit. (A családi adókedvezmény igénybevételének 2018. évi szabályai a kétgyermekes családok esetében a nettó keresetek nagyságát pozitívan befolyásolták.) Mindezek alapján az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete 2018-ban is jelentősen nőtt, amiben egyaránt szerepet játszottak a kormányzati intézkedések és a piaci hatások.



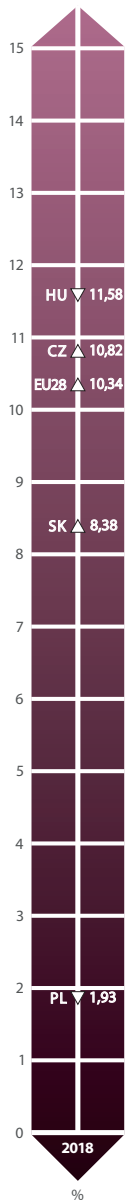
Az indikátor értéke hazánkban 2008 óta folyamatosan nő, és a várakozások továbbra is pozitívak.

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) igénybevételére. Az anyagi helyzet a jövedelemnél tágabb fogalom. A rendszeres bevételek mellett a háztartás anyagi helyzetét vizsgálva számba kell venni a háztartás anyagi felhalmozását is, amelynek legbeszédesebb mutatószáma a pénzbeli felhalmozásokat megragadó megtakarítási ráta, amely a háztartások által realizált pénzbeli megtakarítások értékét fejezi ki az elkölthető jövedelem arányában. Az indikátor értéke 2018-ban 11,6% volt, amely 0,2 százalékpontos növekedést jelent 2017-hez képest. Az indikátor 2009 óta folyamatosan, kisebb ingadozás mellett 10% feletti értéket vesz föl. 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



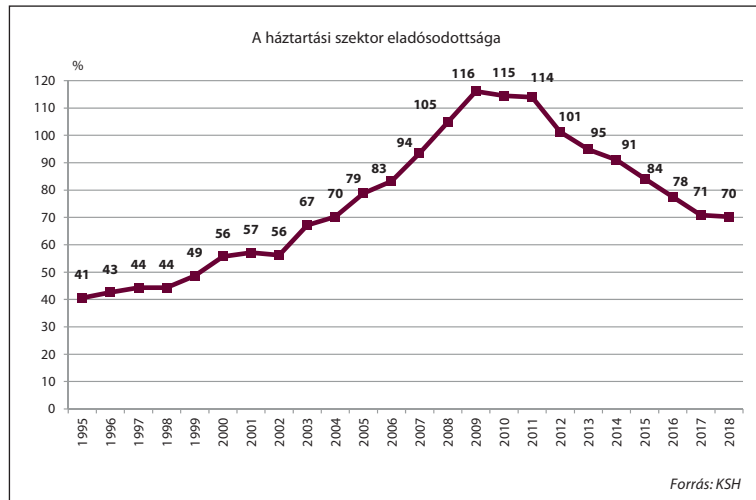
a demográfiai trendek (a népesség fokozatos öregedése) is az előtakarékosági hajlandóság tartós erősödése felé terelheti a háztartásokat. A 2018. évi hazai (11,58%-os) adat meghaladja az EU28-átlagot (10,34%). Az indikátor tekintetében 2018-ban a legkedvezőbb adattal Luxemburg rendelkezik (21,41%), ezt követi Németország (18,54%), Svédország (17,96%), Hollandia (15,06%) és Franciaország (13,85%). A háztartások megtakarítási rátája Romániában (-2,35%), Litvániában (-1,23%), Cipruson (2,44%), Spanyolországban (5,94%) és az Egyesült Királyságban (6,06%) a legalacsonyabb. A V4-országok közül Magyarországon a legkedvezőbb az indikátor értéke, amelyet a cseh (10,82%) és a szlovák (8,38%) követ. Lengyelország vonatkozásában csak 2017. évi adat áll rendelkezésre, amelynek értéke 1,93% volt.



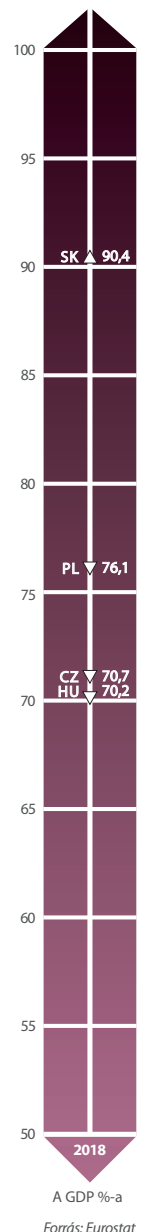
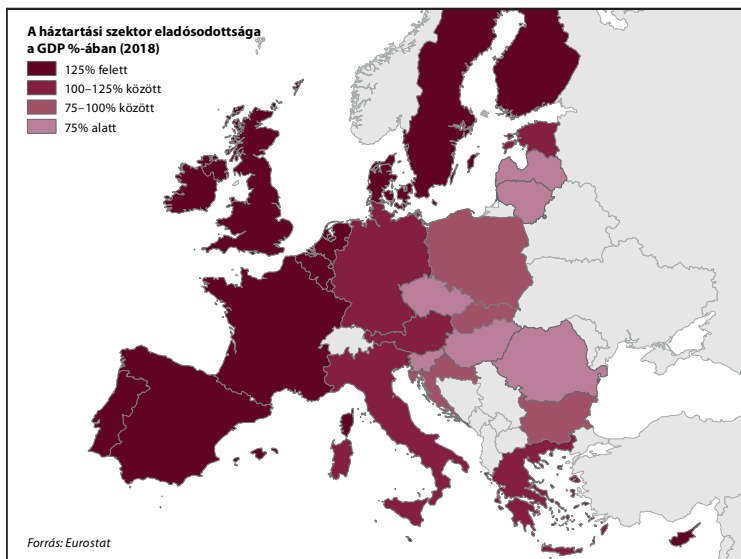
Hazánkban 2018-ban nőtt az indikátor értéke, amely kedvezőbb, mint az EU28-átlag, és a legjobb a visegrádi országok adatai között.

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 2016-ban 78%-ra, 2017-ben 71%-ra, míg 2018-ban 70%-ra 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. A visegrádi országcsoportot vizsgálva Csehország esetében érzékelhető lassú növekedés, hiszen a 2016. évi 68,7%-ról 2017-ben 67,4%-ra, 2018-ban pedig 70,7%-ra nőtt a háztartási szektor eladósodottsága a GDP százalékában. Ezzel szemben – Magyarországhoz hasonlóan – Lengyelországban és Szlovákiában a háztartási eladósodottság mértéke folyamatosan csökken: a lengyel adat 2016-ban 81,6%, 2017-ben 76,4%. 2018-ban pedig 76,1% volt. Szlovákiában ugyanakkor a 2016. évi 94,7%-hoz képest 2017-ben a mutató 96,1%-ra növekedett, de 2018-ban már ismét 90,4%-ra mérséklődött.



2018-ban a visegrádi országok közül Magyarországon volt a legkisebb mértékű (70,2%) a háztartási szektor eladósodottsága a GDP százalékában, ennél még a cseh adat is magasabb volt 0,5 százalékponttal. 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 háztartásihitel-állomány jelentősen csökkent. Ezzel párhuzamosan a törlesztési teher a rendelkezésre álló jövedelem 10%-ának közelébe csökkent, amely 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. Fontos megjegyezni azt is, hogy a magyar háztartások jelentős részének már nem devizában, hanem forintban nominált adóssága van, amelynek oka a 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi válság szerteágazó hatásaiban, illetve a forint hitelre vonatkozó jelenlegi kedvező feltételekben kereshető.

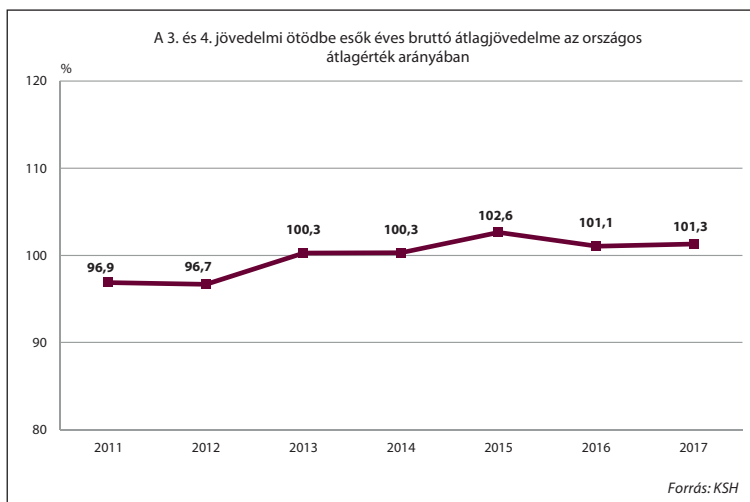


Hazánkban 2009 óta folyamatosan csökken az indikátor értéke, 2018-ban a visegrádi országok között a legkedvezőbb volt.

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 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 4. ötöd együttes jövedelemátlagának aránya az országos átlaghoz képest. A 3. és 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 ekkor. 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

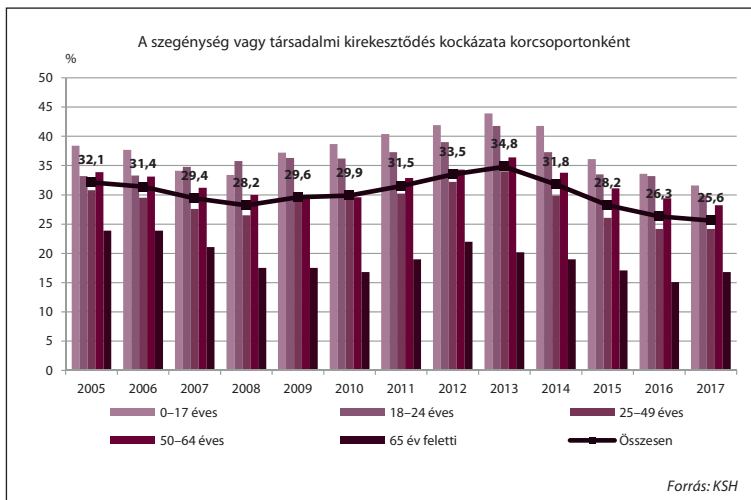


tartoznak bele, hanem az (államtól kapott) társadalmi jövedelmek és minden egyéb jövedelem is. A mediánjövedelem a középső jövedelemérték, vagyis ha növekvő sorrendbe állítjuk az összes jövedelmet, akkor ez az érték lesz középen. Ennél kisebb és ennél nagyobb jövedelemből is ugyanannyi van. A középosztály helyzetében bekövetkezett változás háttérben az áll, hogy a munkához kapcsolódó támogatások és kedvezmények növekedtek, az adók és a munkanélküliség pedig csökkent. 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 pénzbeli 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 összértékéből 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 polgáraik 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 magában 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. Másrészt bizonyos, általánosan 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 évesek 29,9%-a (az előző évihez képest 3,3 százalé-



ponttal 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 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, 2018-as adatok alapján az uniós lakosság 21,9%-a volt érintett a vizsgált jelenségben, ez az érték 2015-höz képest (1,9 százalékpontos) csökkenést mutat. A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával élők aránya Csehországban (12,2%), Finnországban (16,5%) és Dániában (17,4%) a legkisebb. A legmagasabb arány Görögországban (31,8%), Romániában (32,5%) és Bulgáriában (32,8%) figyelhető meg.

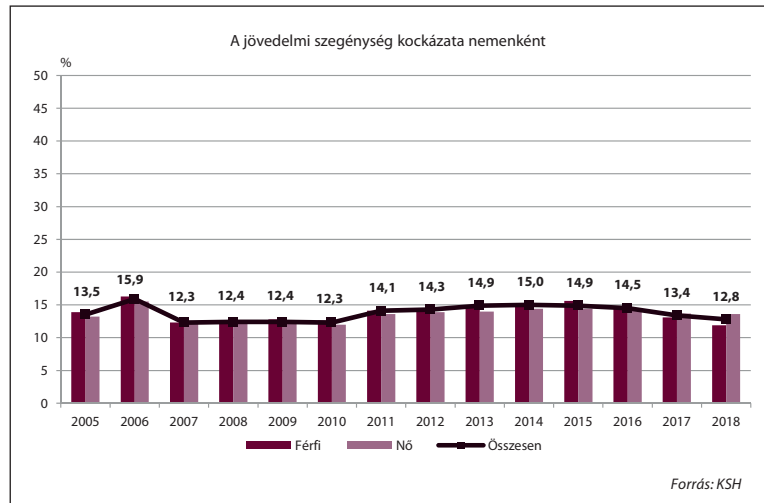


A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával élők számának és arányának folyamatos csökkenése tapasztalható az elmúlt 5 évben.

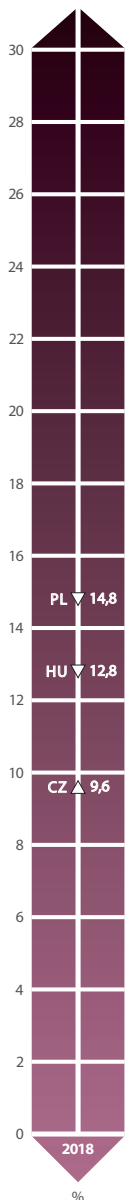
K.2.2. A jövedelmi szegénység kockázata

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 kevesebbel 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 kevesebbel rendelkezett 2017-ben. A mediánérték 60%-ánál kevesebbel 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 2018-ban a teljes népesség 12,8%-a élt a szegénységi küszöb alatti jövedelemből, míg 2017-ben a teljes népesség 13,4%-a. Ez 0,6 százalékpontos csökkenést jelent az előző évhez képest. Ennek szerinti bontásban vizsgálva az indikátor jelentős különbséget jelez, hiszen a férfiak 11,9%-a, míg a nők 13,6%-a számított 2018-ban szegénynek e mutató alapján, azaz a nők esetében 1,7 százalékponttal nagyobb volt a jövedelmi szegénység kockázata. A tartós vagy átmeneti szegénnyé válás kockázatát növeli az aktív munkaerőpiaci részvétel hiánya. 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 nyugdí-



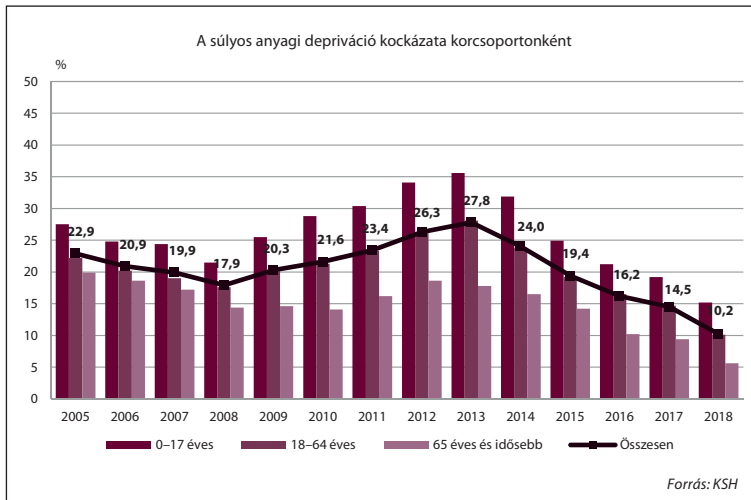
jasok jövedelmi szegénységi kockázata 9,1% volt, amely kismértékű (2 százalékpontos) emelkedést mutat az előző évhez képest. Ennek oka az volt, hogy a nyugdíjak kisebb mértékben emelkedtek, mint a jövedelmek, így nőtt azon nyugdíjasok aránya, akik a növekvő jövedelmi küszöb alá estek. Korcsoportok szerint 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, 2018. évi 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 Csehországban 2017-ben 9,1%, míg 2018-ban 9,6% volt. Lengyelországban a jövedelmi szegénység kockázatára vonatkozó adat folyamatosan csökken, hiszen 2016-ban 17,3%, 2017-ben 15,0%, míg 2018-ban 14,8% volt.



A jövedelmi szegénység kockázata 2018-ban hazánkban 12,8% volt, amely ráta nagysága 2015 óta folyamatosan csökken.

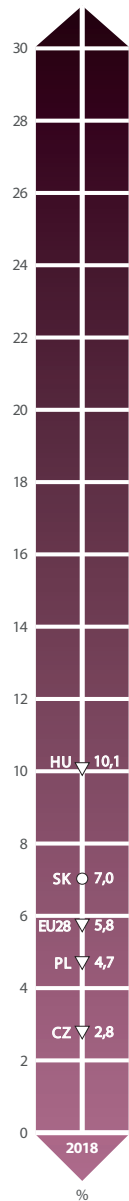
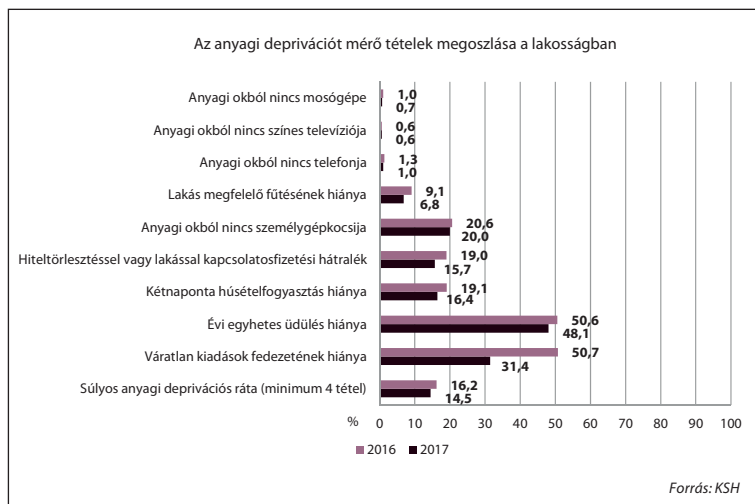
K.2.3. A súlyos anyagi depriváció kockázata

Az indikátor a kirekesztettség feltérképezéséhez az Európai Unióban használatos nemzetközi módszertan alapján egy 9 tételből álló, a modern kor társalmában 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) meglétére kérdez rá, 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. 2018-ban tovább folytatódott a kirekesztettségben élők arányának csökkenése. A súlyos anyagi deprivációval élők aránya 2018-ban 10,2% volt, amely a 2017. évi 14,5%-hoz képest 4,3 százalékpontos csökkenést jelent. Ezen indikátor értékének korcsoportok szerinti megoszlása 2018-ban úgy alakult, hogy a 0–17 évesek esetében a súlyos anyagi depriváció kockázata 15,2% volt, amely 4,0 százalékpontos csökkenés a 2017. évi adathoz (19,2%) képest. A 18–64 évesek korosztályában a 2018. évi adat 10,1%, a 2017. évi pedig 14,7% volt, azaz a csökkenés mértéke 4,6 százalékpont. A 65 éves és idősebb korosztály tekintetében is érvénye-



sült a javuló tendencia: a 2018. évi indikátor értéke 5,6%, míg ugyanez az adat 2017-ben 9,4% volt, azaz a csökkenés mértéke 3,8 százalékpont. Össességében levonható az a következtetés, hogy Magyarországon 2018-ban, 2017-hez képest csökkent a súlyos depriváció kockázata minden korosztályban. 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.

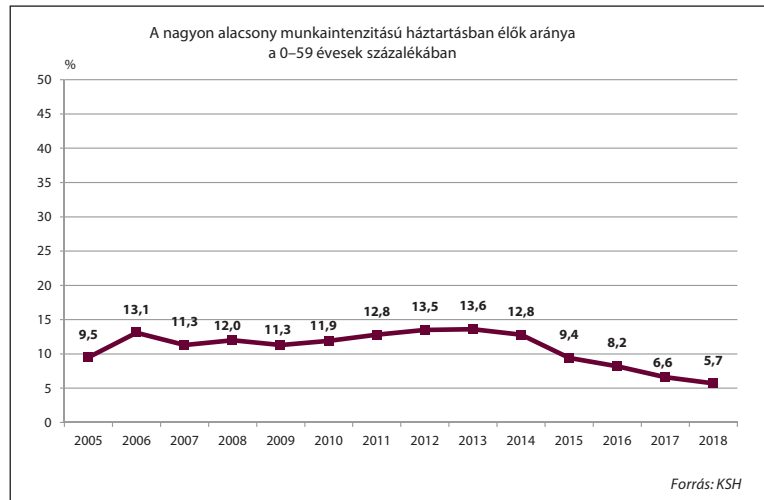
sült a javuló tendencia: a 2018. évi indikátor értéke 5,6%, míg ugyanez az adat 2017-ben 9,4% volt, azaz a csökkenés mértéke 3,8 százalékpont. Össességében levonható az a következtetés, hogy Magyarországon 2018-ban, 2017-hez képest csökkent a súlyos depriváció kockázata minden korosztályban. A nemzetközi 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.



Hazánkban a súlyos anyagi depriváció többéves, folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, 2018-ban a lakosság 10,2%-át érintette.

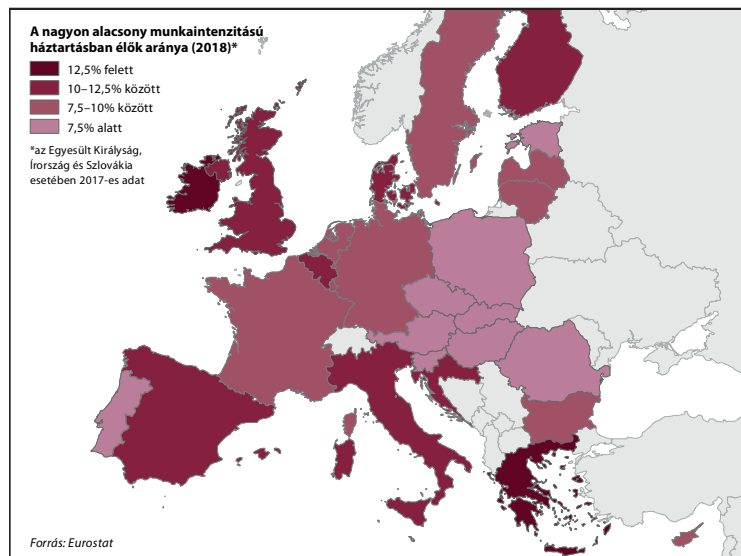
K.2.4. A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya a 0–59 éves népességben

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 tagjai a lehetséges munkaidejük 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 érintettek 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 csökken a munkaszegénységben élők aránya. 2018-ban a 60 év alatti népességhez viszonyított arányuk 5,7% volt, amely az előző évi adathoz (6,6%) képest 0,9 százalékpontos csökkenést jelent. Ugyanakkor a csökkenés üteme lassult, hiszen a 2016. évi értékhez (8,2%) képest a 2017. évi érték 1,6 százalékponttal volt alacsonyabb. Az Európai Unió egészére számított, 0–59 éves népességre vonatkozó mutató értéke 9,0% volt, amelynél jelentősen kedvezőbb a magyar érték, de mind egyik visegrádi ország indikátorának értéke is. Ugyanakkor a V4-országocsoporton belül Magyarországé volt a legkedvezőtlenebb érték 2017-ben (6,6%), és 2018-ban 5,7% volt, Szlovákiában 2017-ben és 2018-ban is 5,4%.

A cseh adat 2017-ben 5,5%, 2018-ban 4,5% volt, ez utóbbi adat volt a legkedvezőbb a visegrádi országok közül 2018-ban.

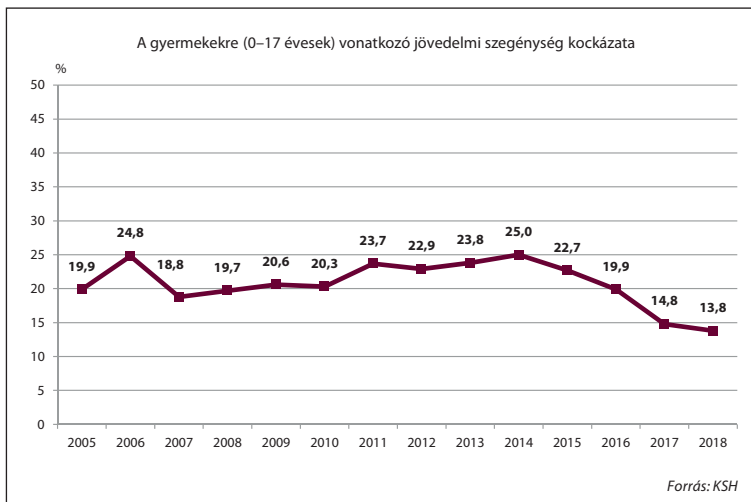


Hazánkban a nagyon alacsony munkaintenzitású családokban élők aránya 2014 óta folyamatosan csökken.

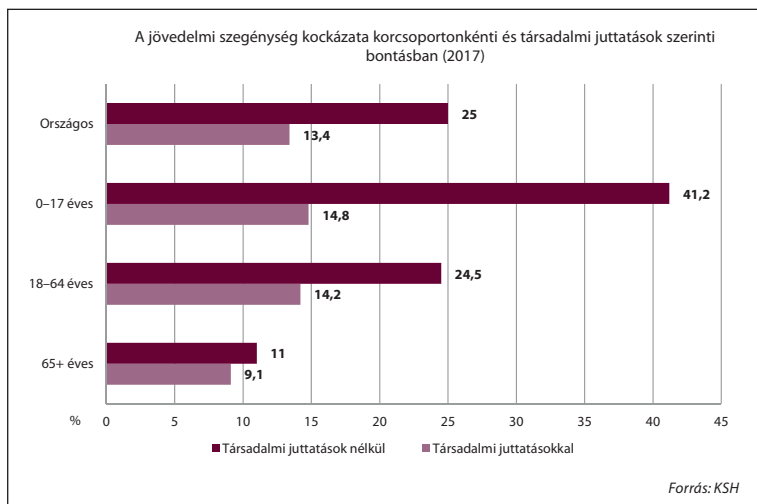
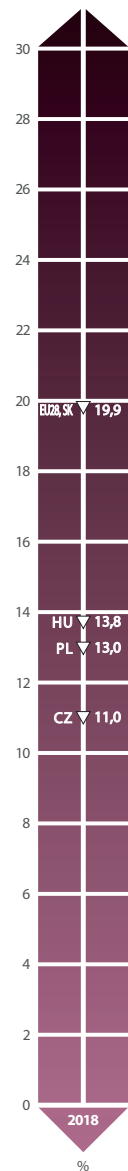
K.2.5. A gyermekekre vonatkozó jövedelmi szegénység kockázata

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. 2018-ban a gyermekek 13,8%-a élt jövedelmi szegénység által érintett háztartásban. Ez 1,0 százalékponttal alacsonyabb a 2017-ben mért adatnál (14,8%). 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 szegénységméréséklő szerepét vizsgálva nyilvánvaló, hogy a szociális védőháló minden korosztályban



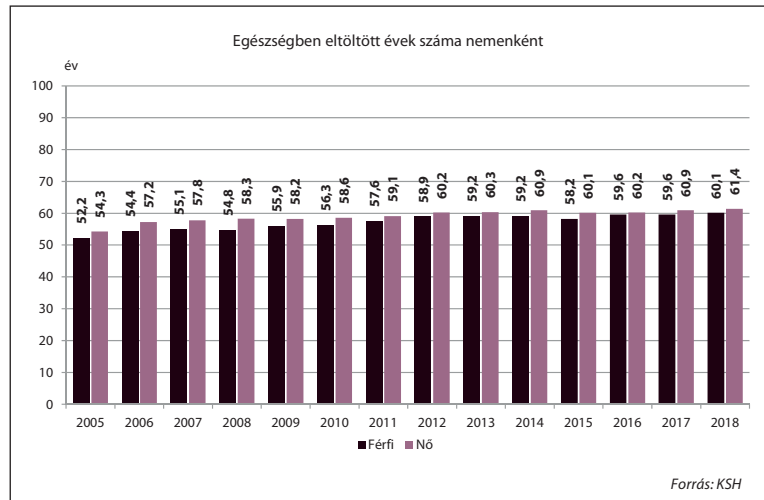
enyhíti a jövedelmi szegénység kockázatát. Ez fokozottan igaz a gyermekek esetében. 2016-ban az Európai Unióban a gyermekeket érintő átlagos jövedelmi szegénységi kockázat 19,9% volt. 2018-ban a visegrádi országcsoporton belül Csehország rendelkezik a legkedvezőbb adattal (11,0%), és ezt követi Lengyelország (13,0%), majd a magyar indikátorérték. Az országcsoporton belül a legkedvezőtlenebb a szlovák 19,9%-os érték. A gyermekszegénység kockázata 2018-ban Finnországban (11,1%), Dániában (11,0%) és Szlovéniában (11,7%) volt a legkisebb, a legmagasabb pedig Spanyolországban (26,8%), Bulgáriában (26,6%) és Romániában (32,0%). Az indikátor magyar értéke kedvezőbb, mint a németországi (14,5%) és a franciaországi (19,9%) érték.



2018-ban csökkent, 13,8% volt a jövedelmi szegénységben élő gyermekek aránya.

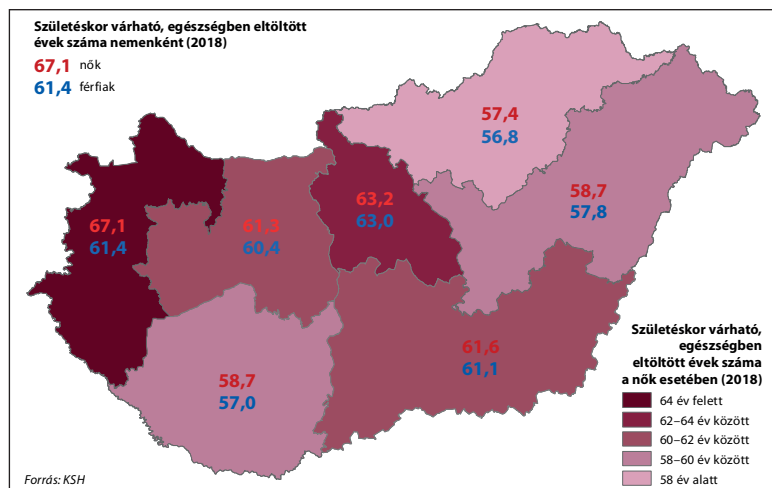
K.3.1. Egészségben eltöltött évek száma

Az egészségben eltöltött életévek száma a várható élettartam mellett figyelembe veszi az életminőséget is, így módon a jóllét egyik alapvető mérőszáma. Az indikátor értéke azt fejezi ki, hogy egy újszülött az adott év halandósági viszonyai között (korspecifikus halálozási valószínűségeket 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 idősor 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. 2017-ben a nők esetében a 2005. évi 54,3 évről 60,8 évre emelkedett az indikátor értéke, a férfiaknál pedig 52,2 évről

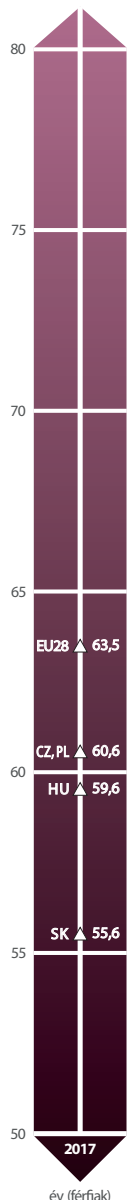


59,6 évre. 2012 óta viszont a növekedés megállni látszik (évről évre tapasztalható ingadozásokkal). 2017-ben az egészségben eltöltött évek száma az EU28 országaiban átlagosan 63,5 év volt a férfiak esetében. Ezen belül a visegrádi országcsoportban a Csehországra vonatkozó adat csökkent: 2015-ben 62,4, 2016-ban 62,7, míg 2017-ben 60,6 év volt. Lengyelországban és Szlovákiában az indikátor értéke az egyik évben nő, a másikban csökken, de az ingadozás mértéke nem jelentős. Lengyelországban a férfiak egészségben eltöltött éveinek száma 2015-ben 60,1, 2016-ban 61,3, míg 2017-ben 60,6 volt. Szlovákiában a legalacsonyabb az adat a visegrádi országok között, és jelentős javulás sem tapasztalható, hiszen az indikátor értéke 2015-ben 54,8, 2016-ban 56,4, míg 2017-ben 55,6 volt. Mindezek alapján a magyar adat kedvezőbb, mint a szlovák 2017. évi adat, de egy évvel elmarad a cseh és a lengyel adattól. Az országon belül az egészségyenlétlenség 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, a Nyugat- és Közép-Dunántúlon relative kicsi az elmaradás (a Nyugat-Dunántúlon a nők esetében nagyobb), míg az ország többi részében 4–7 évvel alacsonyabb ez az érték, mint a legfejlettebb régióban, Közép-Magyarországon.

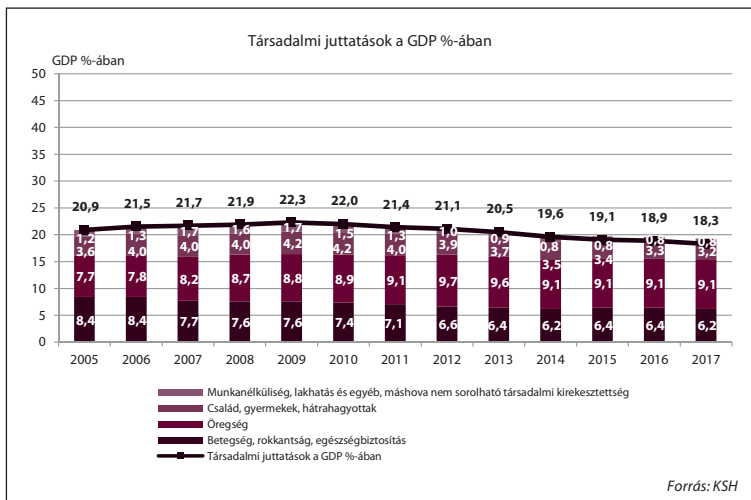


Az egészségben eltöltött évek számát tekintve Magyarországon lassú növekedés érzékelhető, ám nagyok a területi különbségek.

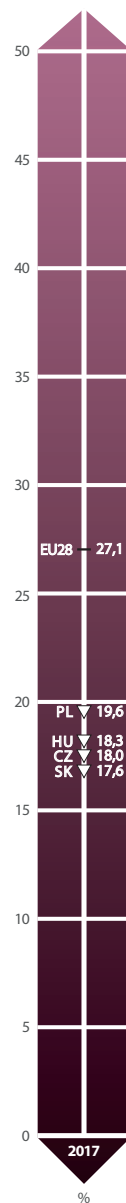
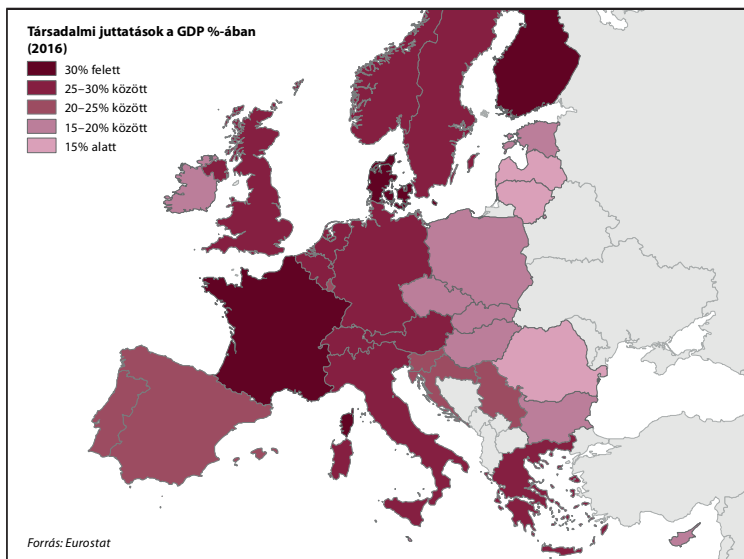


K.3.2. Társadalmi juttatások a GDP arányában

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, 2016-ban 27,1% volt. A visegrádi



országokban hasonló folyamat játszódott le: Szlovákiában a juttatások szintje 2015-ben 17,8%, 2016-ban 17,9%, 2017-ben pedig 17,6% volt. Csehországban 2015-ben 18,6%, 2016-ban 18,3%, míg 2017-ben 18,0% volt a társadalmi juttatások aránya a GDP százalékában. Lengyelországban az indikátor értéke 2015-ben 19,0%, 2016-ban 19,9%, 2017-ben 17,6% volt. Hazánkban a válság után közvetlenül enyhén 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 azok alá esett vissza, az, hogy a válság után Magyarországon a társadalmi juttatások mértéke összességében nem nőtt, hanem csökkent, szinte egyedülállóan 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 vennénk 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 19,1%-át fordította társadalmi juttatásokra a 2014. évi 19,6% után, azonban 2016-ban sem növekedett az indikátor értéke, mivel 18,9%, majd 2017-ben 18,3% lett.



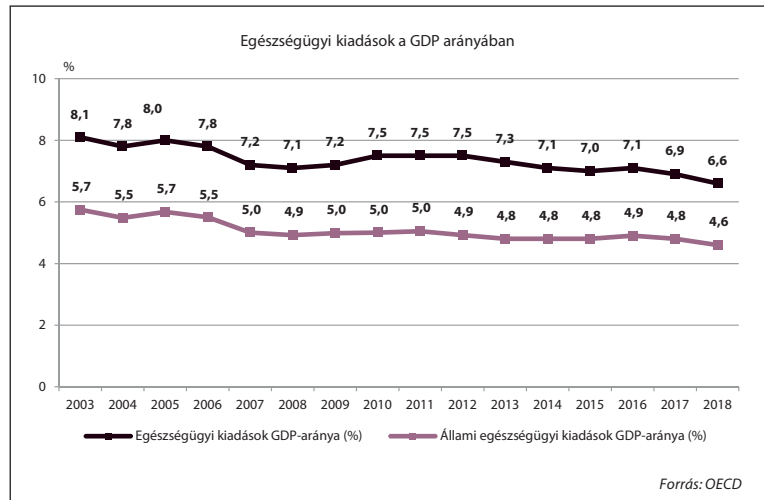
Forrás: Eurostat EU28 – 2016

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

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 – legáltalában 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 7,0%-ára csökkentek Magyarországon (a csökkenés már a gazdasági válság előtt elkezdődött); 2016-ban viszont 0,1 százalékpontos növekedést regisztrálhattunk. A magyar érték ebben az évben 7,1% volt, alacsonyabb az EU átlagánál (ami 2015-ben 8,0%), 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, de még a valamelyest alacsonyabb 2017. évi (6,9%) és 2018. évi (6,6%) értékek sem számítanak alacsonynak. Csehországban 2015-ben, 2016-ban és 2017-ben 7,2, míg 2018-ban 7,5% volt az egészségügyi kiadások aránya a GDP-hez viszonyítva. Szlovákiában 2015-ben 6,8, 2016-ban 7,0, míg 2017-ben és 2018-ban is 6,7% volt ez az adat. Lengyelországban 2015-ben 6,3, 2016-ban és 2017-ben 6,5%, de 2018-ban ismét 6,3% volt az egészségügyre fordított kiadások aránya a GDP-hez viszonyítva. Fontos megjegyezni, hogy az adat magában foglalja az egészségügyi közkiadásokat (tehát az állam költségeit) és emellett a magánemberek költségét is; nem egy főre, hanem a teljes GDP-re vetítve mutatja a költségeket (a magas egy főre eső GDP-vel rendelkező Luxemburg például ezért van GDP-arányosan a sereghajtók közt); és a különböző árak is torzítják a képet. Megjegyzendő

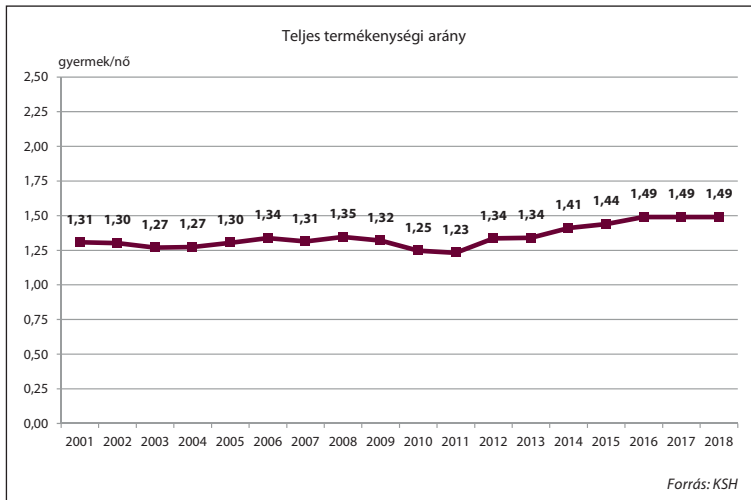


továbbá, hogy mivel minden tagállamban más az egészségügyi rendszer – függően például attól, hogy hány biztosítóval működik a modell, mekkora a magán- és közkiadások aránya, vagy milyen hajlandósággal mennek el az emberek egészségügyi szolgáltatókhoz –, nehéz meghatározni egyetlen célszámot az egészségügyi költségek GDP-arányos nagyságára. Nem lehet egyértelműen megmondani, mi lenne az ideális ráfordítási szint. A trendeket vizsgálva mindenestre elmondhatjuk, hogy az Eurostat adatai szerint a mostani adatszolgáltatás előtti öt évben Ciprus és Görögország kivételével mindenhol nőtt az egészségügyi ráfordítások aránya – ahogya legtöbb országban a GDP is nőtt –, így látványosan nőtt a szektor mérete. Az uniós szinten mért átlagos 10% – az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO adatai alapján – egyébként teljesen egybevágy a világtalaggal. 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.

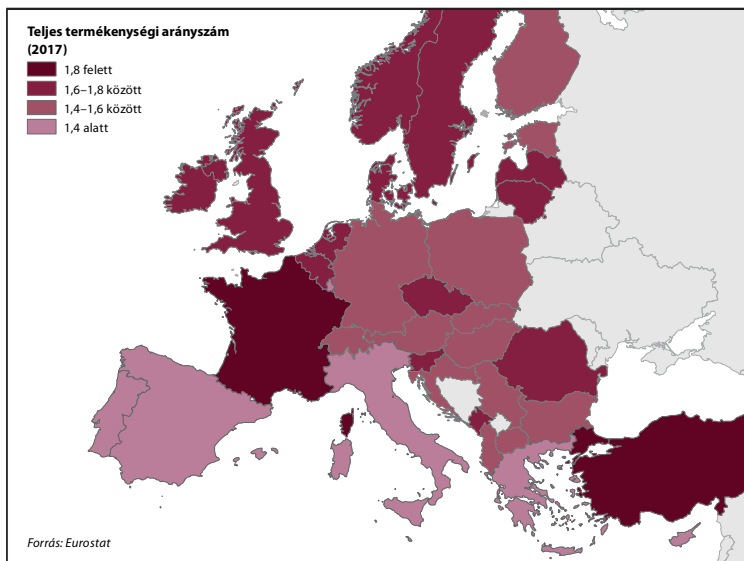
Magyarországon az egészségügyre fordított kiadások aránya megegyezik a visegrádi országokra jellemző adatokkal.

K.3.4. Teljes termékenységi arányszám

Egy ország népességét 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 a migráció változatlanágát 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 Ifjúság Kutatás 2016 gyorsjelen-



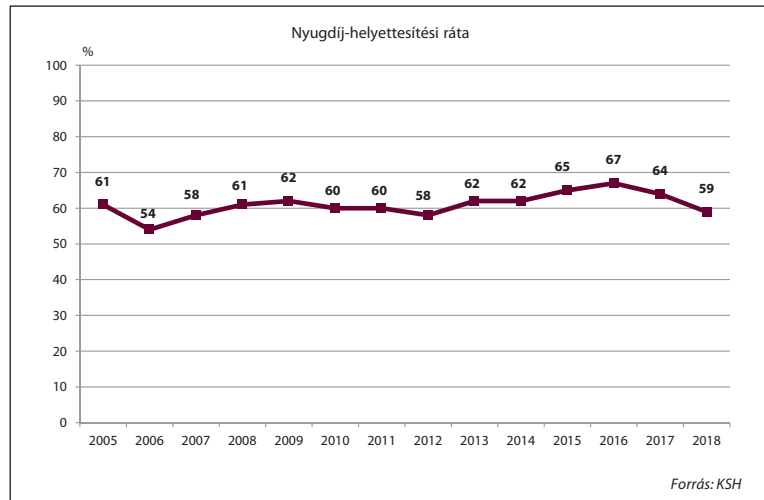
tése szerint például a fiatalok átlagosan 1,7 gyermeket terveznek vállalni – amely már eleve alacsonyabb, mint a reprodukciós szint –, ehhez képest a termékenységi arányszám 2016-ban csak 1,49 volt. A kormányzati beavatkozások leginkább arra képesek hatni, hogy az egyébként kívánt gyermekszámot a családok minél inkább el is ériék: a pénzügyi transzfereken 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 1,49-os érték jelentős növekedést takar (bár az EU-átlagtól még mindig elmarad, és a rendszerváltás kori, 1990-es 1,87-os 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 teljes termékenységi arányszám becsült értéke 2018-ban 1,49 volt, megegyezett a 2016. és 2017. évvel. A gyermekvállalási hajlandóság tehát nem változott, a születésszám a szülőképes nők számának visszaesése miatt csökkent.



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

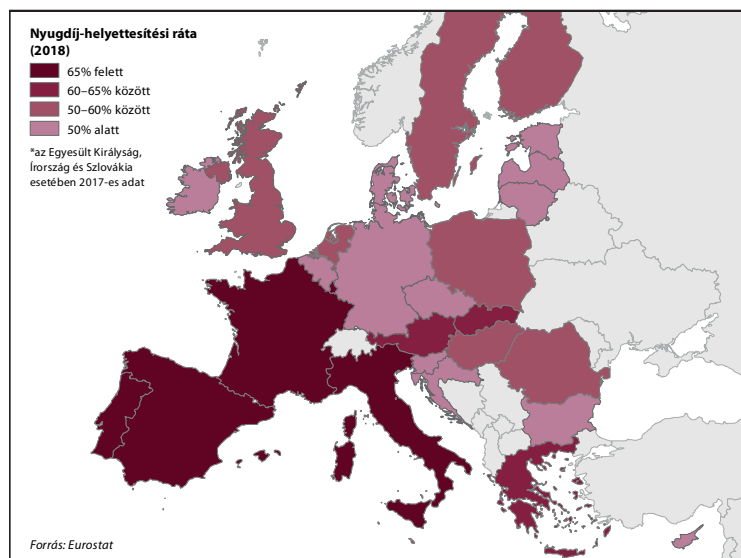
K.3.5. Nyugdíj-helyettesítési ráta

Az indikátor azt mutatja meg, hogyan aránylik a 65–74 évesek átlagnyugdíja az 50–59 évesek átlagos munkajövedelméhez a KSH reprezentatív lakossági adatgyűjtéséből származó adatok alapján, 2005-től kezdődően. 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 a magyar nyugdíjasok már közel a 70%-át megkapták 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 megegyező mértékben kell emelni őket, hogy megőrizzék 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,

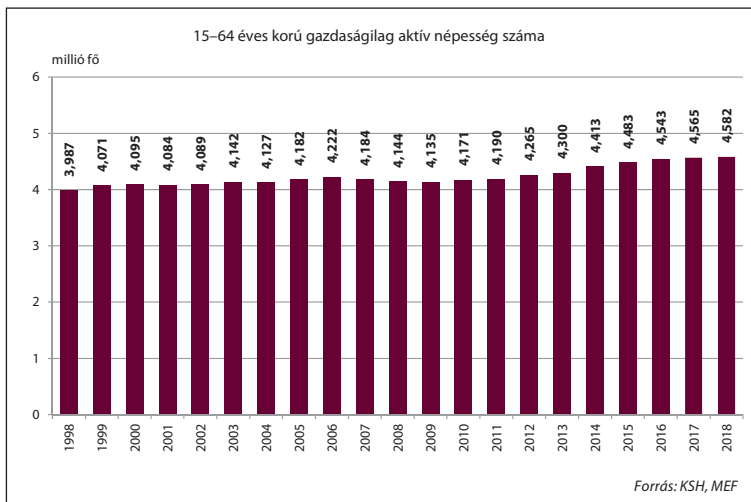
ezért tovább nőtt a nyugdíjak reálértéke. A 2017-re vonatkozó infláció 2,4% volt. 2017-től a nyugdíj-helyettesítési ráta jelentős csökkenést mutat, hiszen 2017-ben 64%, míg 2018-ban 59% volt. Fontos megjegyezni azonban, hogy ez az indikátor nem tartalmazza az időskorúakra fordított juttatások teljes összegét, ahogy azt is érdemes hozzátenni, hogy e réteg életszínvonalának alakulására – az állam hozzájárulása mellett – a korosztályra jellemző demográfiai tényezők és földrajzi (települési) életkörülmények is jelentős hatást gyakorolnak. A 2016. évi és a 2017. évi magyar helyettesítési ráták meghaladták az EU28-átlagot, amely 2017-ben 58% volt. Az uniós tagállamok közül a 2016. évi hazai ráta a 4. legjobb volt, értéke csak Luxemburgban (88%), Olaszországban (69%) és Franciaországban (68%) volt nagyobb. A 2017. évi 64%-os és a 2018. évi 59%-os adat a visegrádi országokhoz képest kedvezőnek számít, hiszen Lengyelország (2017-ben 62%, 2018-ban 60%), Szlovákia (2017-ben 62%) és Csehország (2017-ben 51%, 2018-ban 50%) értékei mind alacsonyabbak.



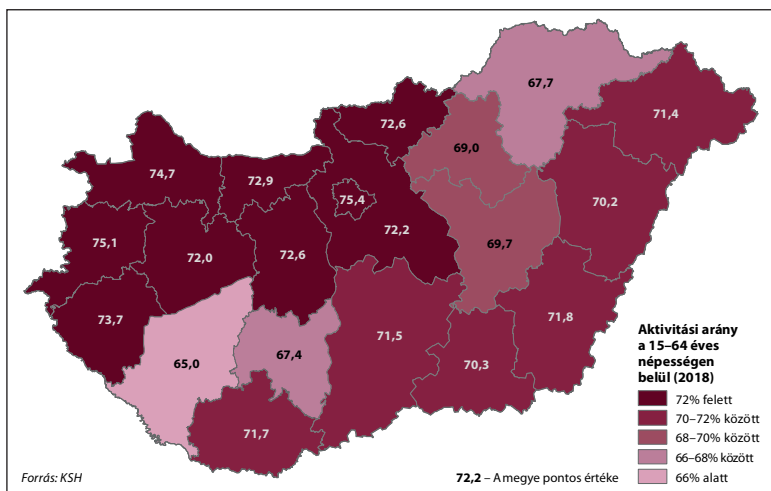
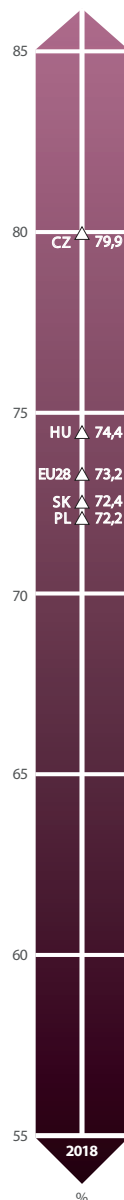
Az indikátor 2016-ban érte el az eddigi legmagasabb értéket (67%), amely a legkedvezőbb a visegrádi országok között, de 2016 óta nagysága mérséklődött.

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 2018-ban is folytatódott. Éves átlagban a foglalkoztatottak száma a munkaerő-felmérés adatai szerint 4,6 millióra emelkedett. 2018-ban a 15–64 évesekre számolt foglalkoztatási ráta 69,2%, az egy évvel korábnál 1,1 százalékponttal magasabb volt, a javulás közel felét azonban a munkavállalási korú népesség csökkenése magyarázta. Ezen belül a 20–64 éves férfiak 82,1%-a, a hasonló korú nők 66,8%-a minősült foglalkoztatottnak. A két nem foglalkoztatási rátájában mutatkozó különbség fő oka, hogy a gyermekgondozási ellátás igénybevételének időszakában a munkahellyel rendelkező, de tényleges jövedelemszerző tevékenységet nem folytatókat a magyar statisztika a gazdaságilag inaktívak közé számítja. Megjegyzendő, hogy a nők összességében (a 40 év munkaviszony utáni nyugdíjazás lehetőségét is figyelembe véve) a férfiakra jellemzőnél alacsonyabb életkorban léphetnek ki a munkaerőpiacról. A foglalkoztatási ráta nemenkénti különbségéhez, ha nem is számottevő módon, de hozzájárul az is, hogy a fiatalabb generációkban a nők a férfiaknál nagyobb arányban vannak jelen a felsőoktatásban, ezért magasabb életkorban lépnek ki a munkaerőpiacra, illetve hogy az idős, beteg családtag gondozása miatti inaktivitás szinte kizárólag a nőkre jellemző. 2018-ban a létszám-bővülés kizárólagosan a hazai elsődleges munkaerőpiacot érintette, ahol 98,5 ezer új munkahely keletkezett, amely a köz-



foglalkoztatottak képzetesebb, mobilabb részét is felszívta. 2010 óta összességében 609 ezer, nem támogatott formában működő többletmunkahely keletkezett a magyar gazdaságban, ami éves átlagban közel 70 ezres növekedést jelentett. 2018-ban Budapest kivételével valamennyi régióban nőtt a foglalkoztatottak száma. Létszámarányosan a legnagyobb növekedés Pest megyében és a Nyugat-Dunántúlon volt. Ez utóbbinál a belső munkaerő-tartalék lényegében már elfogyott. A visegrádi országok közül csak Csehország (2017-ben 78,5%, 2018-ban 79,9%) rendelkezik kedvezőbb adattal. Ezzel szemben Szlovákia (2017-ben 71,1%, 2018-ban 72,4%) és Lengyelország (2017-ben 70,9%, 2018-ban 72,2%) eredménye is elmarad a mutató hazai (2017-ben 73,3%, 2018-ban 74,4%) és EU28-as értékétől (2017-ben 72,2, 2018-ban 73,2%).

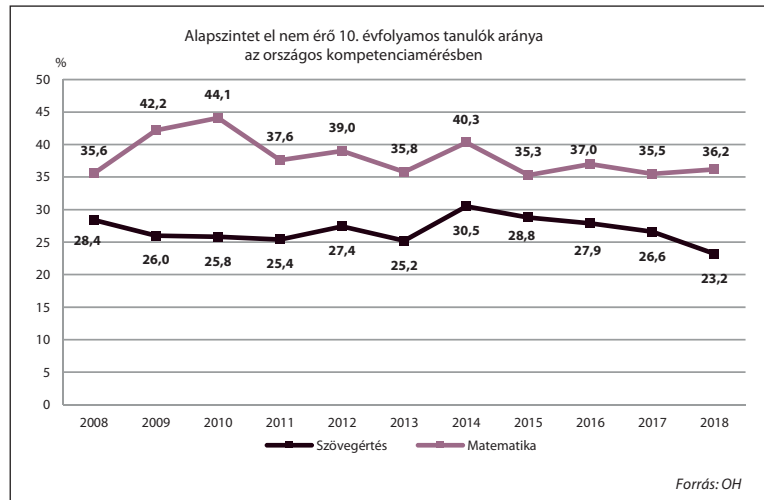


A foglalkoztatottak száma 2010 óta folyamatosan nő, és az EU28-átlagot meghaladva a visegrádi országokon belül a 2. legjobb érték.

K.4.2. Az országos kompetenciamérésen alulteljesítő tanulók aránya

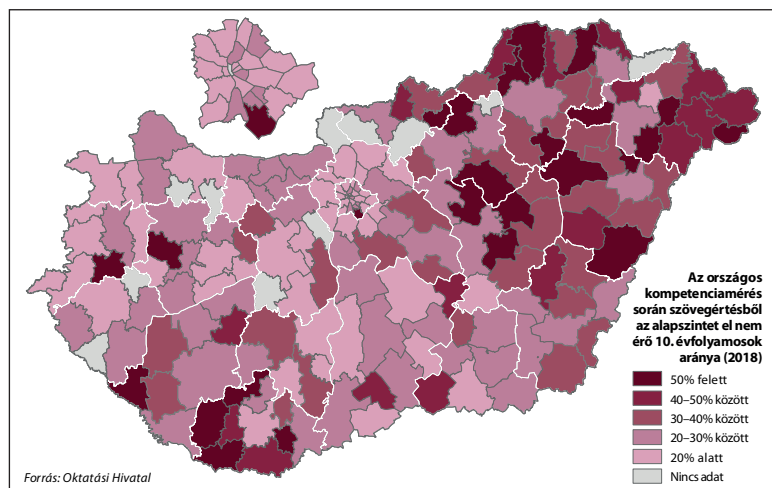
Míg a tanulói teljesítmény nemzetközi összehasonlítására is alkalmas felmérésekre (például a PISA-felmérésre) csak többévente kerül sor, az országos kompetenciamérés (OKM) minden évben, az ország összes közoktatási intézményére kiterjedően szolgáltat adatokat. A hazai vizsgálat a 6., 8. és 10. osztályos 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 2018. évi (és korábbi) eredményeinek összefoglaló elemzése, illetve az intézményenkénti adatlapok elérhetők az Oktatási Hivatal kompetenciamérési honlapján (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 tüntetük 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 az iskolatípusok között jelentős különbség volt: például matematikából a 8 évfolyamos gimnáziumokban 5% az alulteljesítő aránya, a szakközépiskolákban (korábban: szakiskolákban) majdnem 80%. A különbséget leginkább a már felvételkor megjelenő tanulói különbségek, azaz a szelekciós torzítás okozza. Hasonló okok játszanak szerepet az alulteljesítő tanulók egyes járássok közötti jelentős szórásában is. 2018-

ban szövegértésből 23,3% (2017-ben 26,6%), matematikából 36,2% (2017-ben 35,5%) volt az alulteljesítő tanulók aránya a 10. évfolyamon. Ez azt jelenti, hogy a szövegértés vonatkozásában 2018-ban 3,4 százalékpontos javulás érzékelhető, amely javulási tendencia 2014 óta töretlen. Ugyanakkor a matematika vonatkozásában alulteljesítő aránya 2018-ban 0,7 százalékponttal nőtt 2017-hez képest, így itt megtört a 2014 óta folyamatos javuló tendencia.

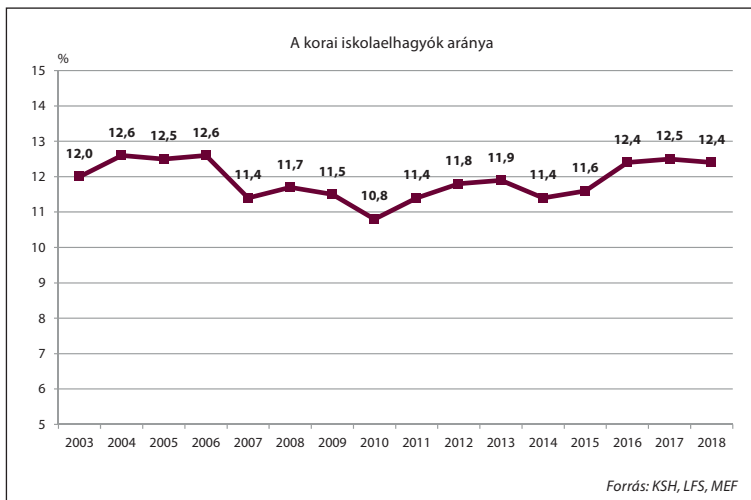


A kompetenciamérésen az alapszintet el nem érő tanulók aránya magas, a területi és az intézmények közötti különbségek nagyok, és a nyugati országrészben kedvezőbbek az adatok.

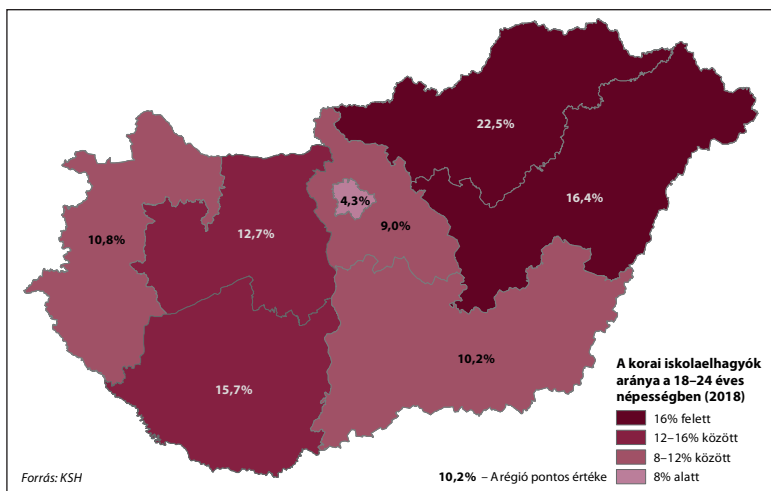
K.4.3. A korai iskolaelhagyók aránya

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 alacsony végzettséggel rendelkeznek, és további oktatásban, képzésben nem vesznek részt. Az adatok a KSH teljes népességre kiterjedő adataiból származnak. A mutatószám alakulása ilyen 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 határos 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, javítani a feljük irányuló kommunikációt, és szükség van a helyi közösség (önkormányzatok, helyi közszolgáltatók, érdekképviseletek, 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 12,0%-ra csökkent az arányuk), azóta azonban összességében – kisebb ingadozásoktól eltekintve – nem sikerült további javulást elérni, 2017-ben 12,5% volt az indikátor értéke, míg 2018-ban 12,4%. 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 2017-ben 6,8, míg 2018-ban 6,4% volt ez az adat. Szlovákiában a korai iskolaelhagyók aránya 2017-ben 9,0, és 2018-ban 9,1% volt. 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, 22,5% a korai iskolaelhagyók aránya.



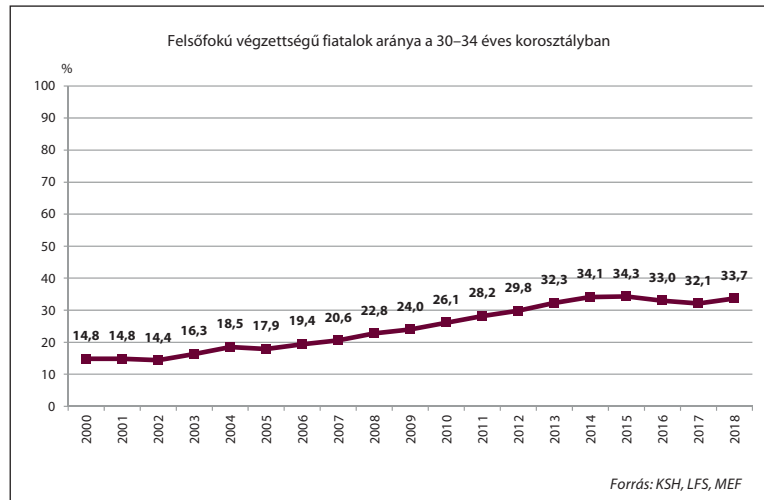
Forrás: Eurostat

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

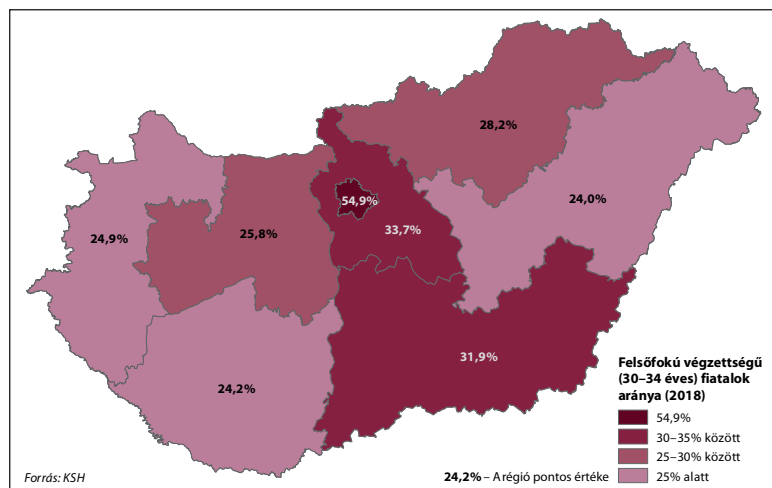
K.4.4. A felsőfokú végzettségű fiatalok aránya

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 fel-

adatok 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 a 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,



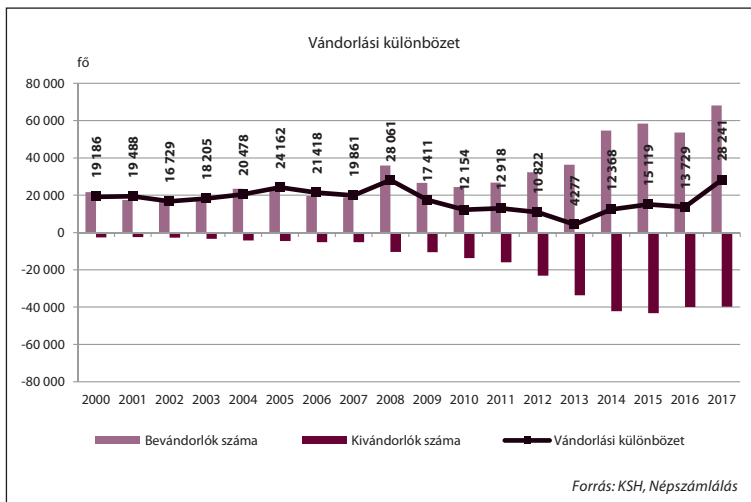
az egykori, 400 ezret is meghaladó értékről mára 300 ezer alá esett. Ez a változás növekvő nyomás alá helyezi a jelenlegi felsőoktatási struktúrát. Magyarországon 2017-ben az indikátor értéke 32,1% volt, amelyet többéves folyamatos növekedés, majd enyhe visszaesés után ért el. Ez a folyamat 2018-ban is folytatódott, hiszen az adat értéke 33,7%. Ez az érték alacsonyabb, mint az EU-s átlag (2018-ban 40,7%), 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, hiszen ez az adat Budapesten 2018-ban 54,9%. A visegrádi országok közül az élen Lengyelország van, ahol a felsőfokú végzettségű fiatalok aránya 2017-ben és 2018-ban is 45,7%. Ezt az adatot követi a szlovák eredmény, amely 37,7% 2018-ban, valamint Csehország és Magyarország mutatója is 2018-ban 33,7% volt. Megjegyzendő az indikátor vonatkozásában, hogy épp egy generációváltásnak vagyunk tanúi: a Z generáció most megjelenik a felsőoktatásban, és azt várhatóan jelentősen át fogja alakítani mind a hallgatói, oktatói elvárások, követelmények, mind a hallgatói, oktatói eredmények, teljesítésmények vonatkozásában.



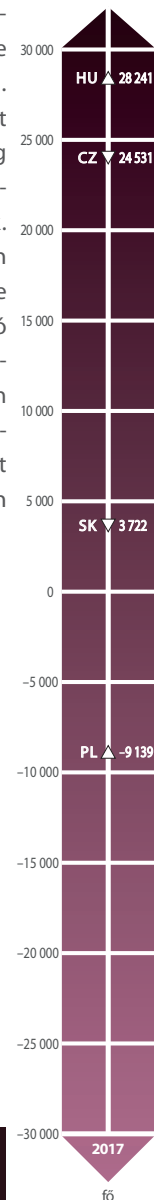
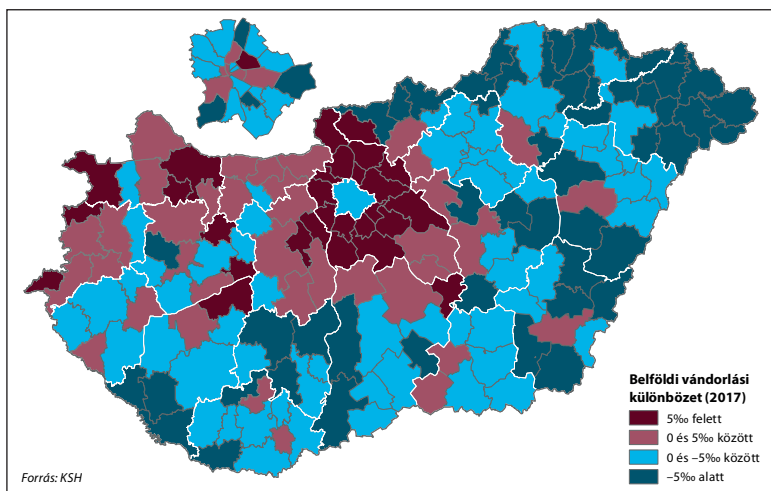
A felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya az utóbbi évtizedben jelentős mértékben nőtt, de a versenyképesség javításához további növekedést kell elérni.

K.4.5. Vándorlási különbözet

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 különbözetét mutatja be évente a vándorlási különbözet. 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, de 2017-ben ismét nőtt 68 070 főre. A kivándorlók száma 2007 óta folyamatosan emelkedett 2015-ig, azonban 2016-ban megfordult a tendencia, a kivándorlók száma csökkenni kezdett. Míg 2015-ben 43 225 fő volt a kivándorlók száma, addig 2016-ban csak 39 889, majd 2017-ben 39 829, tehát előbb 7,7%-kal, majd 0,15%-kal csökkent a számuk. A vándorlási különbözet a fentiek következtében nőtt 2017-ben: a 2016. évi 13 729 főről 28 241 főre. A vándorlási különbözet 2016-ról 2017-re 105,7%-kal nőtt, ami részben a bevándorlók számának 126,95%-os növekedéséből, valamint a kivándorlók számának 0,15%-os csökkenéséből adódott. 2012 és 2017 között két fő folyamat határozta meg a belföldi vándormozgalmat irányát, az egyik a Budapestről történő kiköltözési hullám újbóli felerősödése, a másik pedig a gazdaságilag elmaradottabb területekről az ország fejlettebb régióiba való vándorlás. Regionális szinten Pest megye és a Nyugat-Dunántúl tekinthető a belföldi vándorlók elsődleges célterületeinek, míg a kibocsátó területek döntően a Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld és Dél-Alföld. A pozitív vándorlási egyenlegű régiókban jel-



lemzően az országos átlag feletti, míg a negatív vándorlási különbözetűeknél átlag alatti volt az egy főre jutó GDP-növekedés 2012 és 2016 között. Budapest és Pest megye sajátos kölcsönhatásuk miatt kivételt képez ez alól. A vándorlási nyereséggel rendelkező régiók és Budapest 2017-es munkanélküliségi rátája jócskán az országos átlag alatt maradt, míg Észak-Alföld, Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl esetében kiugróan magasak voltak az arányok. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy hazánkban 2017-ben a nemzetközi ki- és bevándorlások pozitív egyenlege 28 241 fővel mérsékelte a természetes fogyásból adódó népességszám-csökkenést. A nemzetközi vándorlás tekintetében évek óta kiemelkedik Budapest is, ahová 2017-ben szintén az országos átlagnál sokkal többen érkeztek külföldről. A nemzetközi vándorlás népességszámra gyakorolt negatív hatása a legjelentősebben Somogy megyében volt érzékelhető.

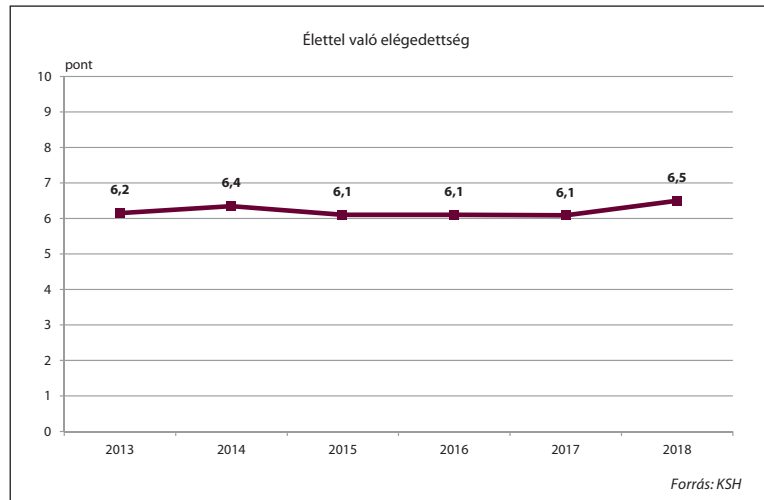


2017-ben a Magyarországra bevándorlók száma nőtt, míg a Magyarországról kivándorlók száma csökkent.

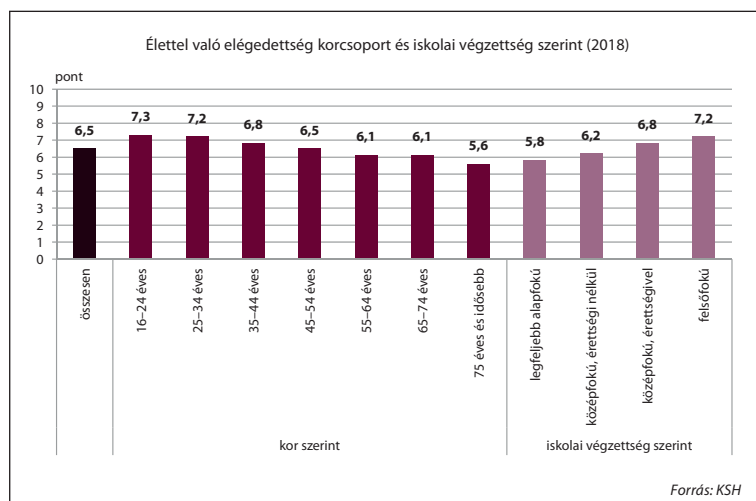
K.5.1. Élettel való elégedettség

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, 2018-ban pedig a 6,5-es pontértéket vette fel. Az utóbbi egy évben tehát javult a magyar lakosság megelégedése az életével. Ugyanakkor számos demográfiai jellemző mentén érdemes megvizsgálni az élettel való elégedettséget, ugyanis ezek alapján számba vehetők azok az objektív körülmények, amelyek a megkérdezettek szubjektív érzeteit befolyásolják. Az alábbiakban nem, életkor, családi állapot, lakóhely, településtípus, iskolai végzettség, valamint jövedelmi helyzet szerint mutatjuk be az élettel való elégedettség alakulását.

A 16 éves és annál idősebb lakosság élettel való átlagos elégedettsége 2018-ra 6,51-ra nőtt, ami a 2013 óta folyamatosan mért átlagértéknél magasabb. Továbbra is elmondható, hogy az élettel való elégedettség az életkor növekedésével fokozatosan csökken. Értéke a családi állapottal is összefügg: a nőtlen, hajadon családi állapotúak élettel való elégedettsége volt a legmagasabb (6,79), az özvegyeké a legalacsonyabb (5,58). Az iskolai végzettség, valamint a jövedelem szintjének emelkedésével párhuzamosan nőtt az élettel való elégedettség is. A településtípus is befolyásolja az élettel való elégedettséget: minél nagyobb lélekszámú településen éltek a válaszadók, annál elégedettebbek voltak. Továbbra is a fővárosban élők voltak a leginkább (6,69), a községek



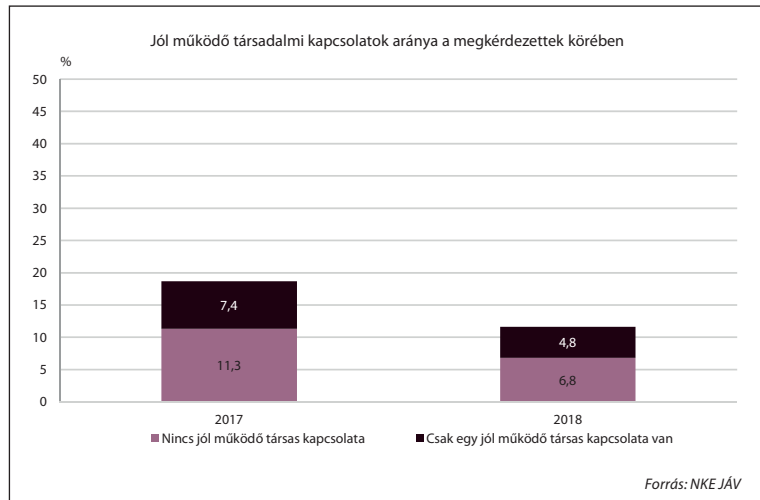
lakosai pedig a legkevésbé elégedettek az életükkel (6,32). Míg 2013-ban a nyugat-dunántúliak (6,35), addig két évvel később és 2018-ban is a Közép-Dunántúlon élők voltak a legelégedettebbek (2018-ban 6,82). A legalacsonyabb átlagérték mindegyik évben Észak-Magyarország (2018-ban 6,07) és Dél-Dunántúl (6,18) lakosait jellemezte. A nemzetközi összehasonlításban ez a pontérték inkább az élettel kevésbé elégedett országok közé sorolja hazánkat; az Európai Unió 28 országának átlagától (7,3 pont) majdnem egy egész pont volt a lemaradásunk (6,5 pont) 2018-ban. A visegrádi országcsoporton belül 2018-ban hazánk mutatja a legalacsonyabb szintű elégedettséget (Csehország 7,4; Lengyelország 7,8; Szlovákia 7,0 pont).



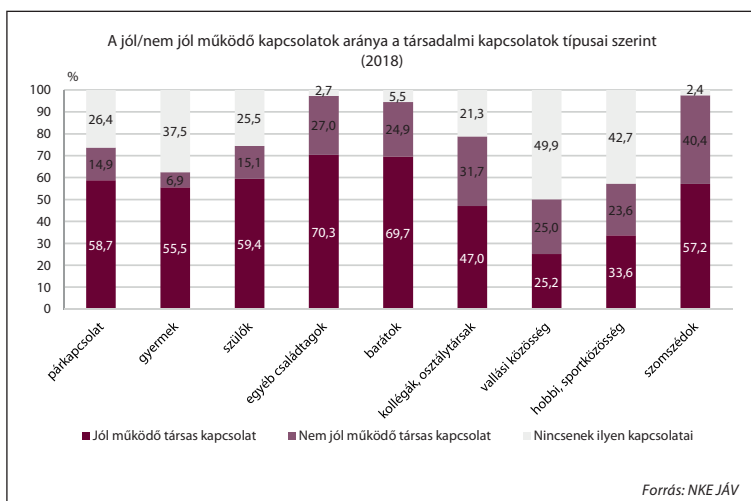
Az élettel való elégedettség tekintetében Magyarország az EU28 és a visegrádi országok átlaga alatt van.

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 szabad idő 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 Véleménymérésből származnak, ahol a válaszadókat arra kérték, értékeljék különböző – meglévő – kapcsolattípusait egy 0–10-ig terjedő elégedettségi skálán. A legelégedettebbek az emberek a gyermekükhöz/gyermekükhöz, illetve a barátaikhoz fűződő viszonyukkal (átlag 9,23, illetve 8,78) voltak, amelyet a párkapcsolattal való elégedettség (átlag 8,73) követ. A legkevésbé elégedettek a vallási közösségeikben megélt kapcsolataikkal (7,37) voltak. 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 sokféleségével ragad meg. Ez alapján látható, hogy a társadalom mekkora aránya rendelkezik bizonyos kapcsolatokkal – míg szomszédja vagy nem közvetlen családtagja szinte minden-



kinek 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 lévőnek 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).

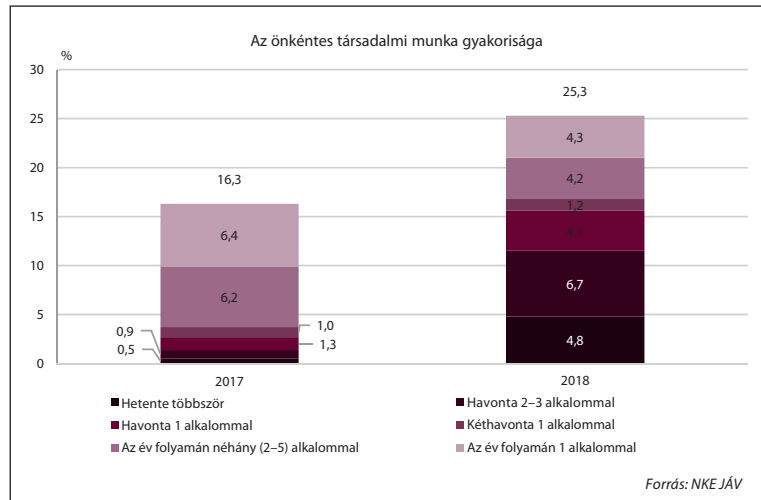


A társas kapcsolataik alapján peremhelyzetben lévők arányát 2017-ben 18,7%-ra mérték, míg 2018-ban 11,6%-ra.

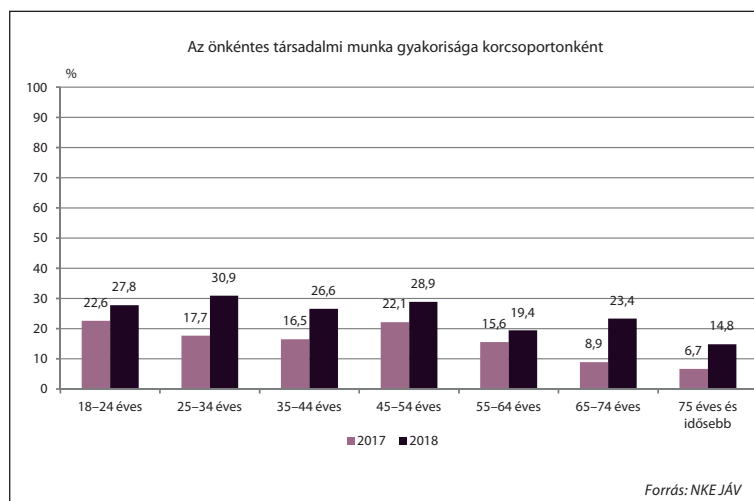
K.5.3. Az önkéntes társadalmi munka gyakorisága

Az önkéntes társadalmi munka végzésének ténye és gyakorisága utal egy állam társadalmának érettségére, a közösségi értékek megélésének képességére, hálózatalakotási 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 arányában. A 2017-es 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,



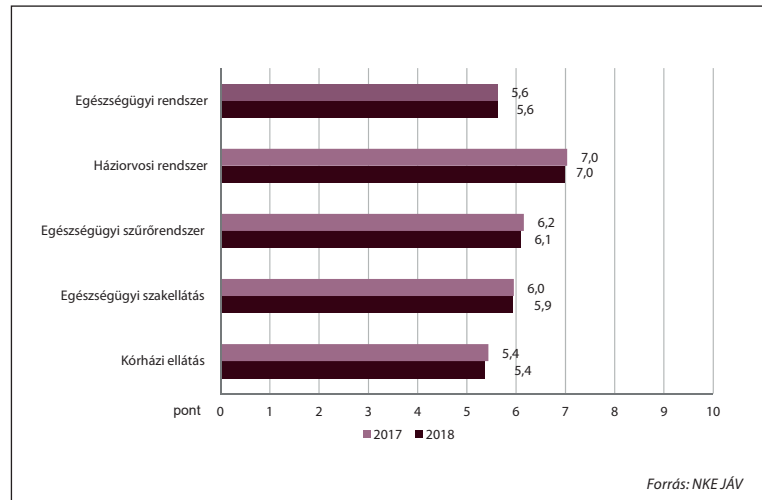
a 35–44 éves korosztályban 10,1, a 45–55 éves korosztályban 6,8, az 55–64 éves korosztályban 3,8, a 65–74 éves korosztályban 14,5, és a 75 évesnél idősebb korosztályban 8,1 százalékpontos volt. A 65–74 éves korosztályban nőtt leginkább 2017-hez képest az önkéntes munkát végzők aránya. Ez talán abból 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 a figyelmet arra, hogy új típusú önkéntesség van kialakulóban, ahol a tudásalapú, információs társadalomra jellemző társadalmi értékek – a szaktudás, az egy életen át tartó tanulás elvárásainak való megfelelés stb. – állnak a középpontban.



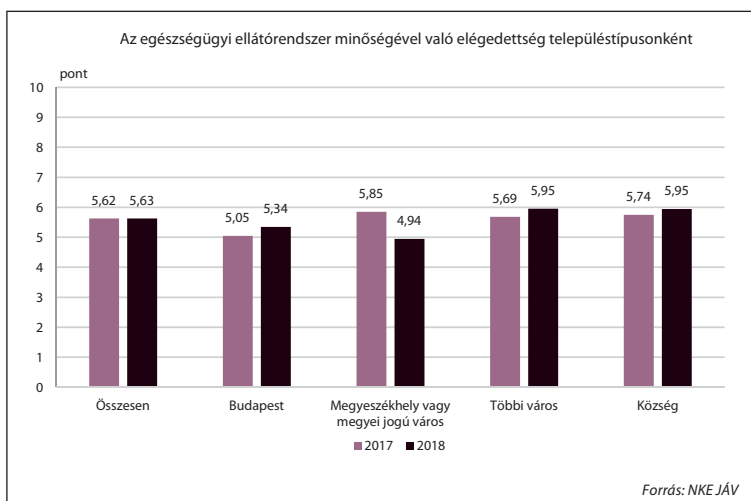
2017-hez képest 2018-ra jelentősen (9 százalékponttal) nőtt azok száma, akik önkéntes tevékenységet végeznek.

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 szolgáltató ágazat, ahol számos működési paraméter (várakozás, odafigyelés, tájékoztatás, étkezés, infrastrukturális körülmények) igénybevevők általi megítélése releváns szempont. A véleményfelmérések tehát főként az utóbbi szempontra, a szolgáltatásnyújtás körülményeire vonatkozóan szolgáltatnak információt. Az indikátor az egészségügy különböző részterületeivel való elégedettségére vonatkozó kérdésekre adott válaszok átlagértékét mutatja be. A válaszadók 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 értékelése a legrosszabb. Az értékelések településtípusonként is



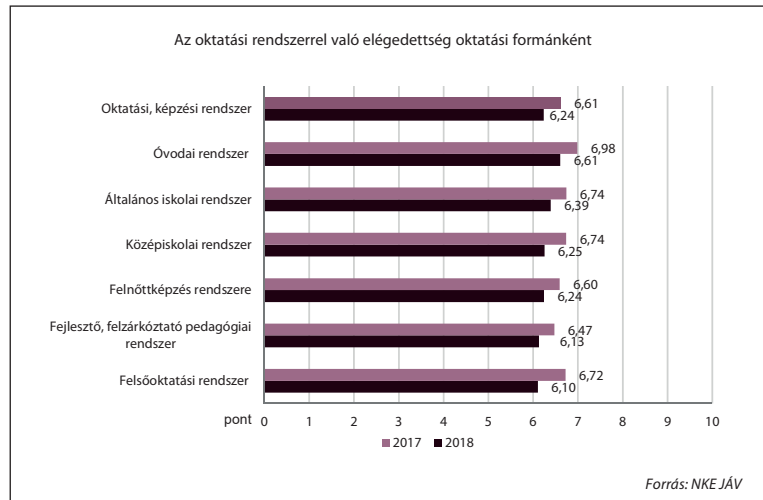
eltérnek: a Budapesten és a megyeszékhelyeken élők kritikásabbak, mint a kisvárosi és falusi lakosság. A leginkább a háziorvosi ellátással (7,0), a legkevésbé a kórházi ellátással (5,4) voltak elégedettek a válaszadók. Úgy látszik, hogy az egészségügy értékelését is leginkább a kórházi szektor alacsony 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 átlagosan csak 5,2-re értékelték.



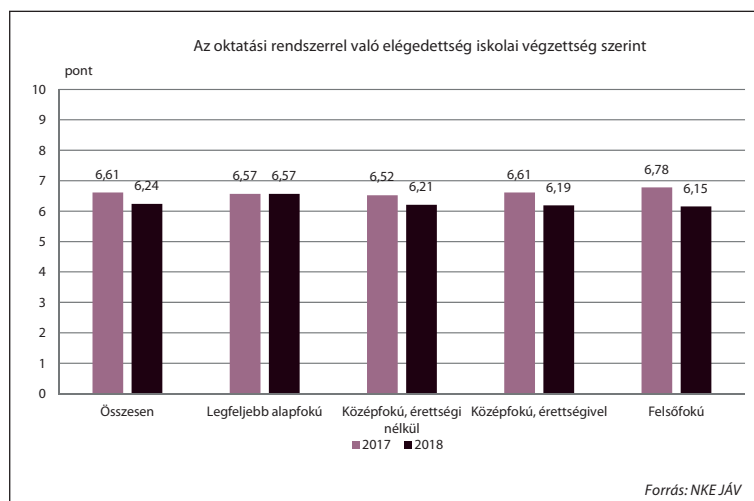
A vizsgált közszolgáltatások közül a lakosság megítélése szerint az egészségügy minősége a legalacsonyabb.

K.5.5. Az 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 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 kritikusatibbak, 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 kritikusatibbak 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 alapfokú végzettséggel rendelkezők 6,6-re értékelik 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 kapcsolatban elégedettsége alacsony szintű, és romlott 2018-ban az előző évhez képest.

PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A kormányzati képességek minősége jelentős hatással van a mindenkori pénzügyi stabilitásra és a versenyképesség javításának lehetőségére. Sőt, a mai kormányzati döntések nemcsak a jelen, hanem a jövő versenyképességét is befolyásolják. Korunkban nagyon fontos változások zajlanak, amelyeket összefoglalóan 4. ipari forradalomnak neveznek. A digitalizáció és a robotizáció 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, javítani a tudás- és innovációalapú tevékenységek arányát, növelni az értékláncok hosszát, és 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 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 növekedjék 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 csökkenti az export importtartalmát, javítja a kereskedelmi mérleg egyenlegét – ami az utóbbi időben romló tendenciát mutat – és 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 az infokommunikációs ágazat helyzetét, a bruttó állóeszköz-felhalmozás alakulását és a regionális különbségeket, gazdaságunk infokommunikációs és öko-innovációs teljesítményét. Összehasonlítjuk továbbá a magyar export hozzáadottérték- és importtartalmát a fejlett országok adataival, és rámutatunk a hozzáadottérték-növelés és importtartalom-csökkentés lehetőségeire. Részletezzük a termelékenységi mutatók értékeit és az alacsony termelékenységi szint lehetséges okait. A fenntartható fejlődési célokhoz kapcsolódva nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk a természeti erőforrások hazai hasznosításának hatékonyságát.

A humán tőke és az innováció állapotát több mutató segítségével is körülfárjuk. Vizsgáljuk a kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási kiadásainak alakulását nemzetközi összehasonlításban, a műszaki és természettudományos végzettséget szerettek arányát ezer lakosra vetítve, és felhívjuk a figyelmet arra, hogy Magyarország e tekintetben nemcsak a legfejlettebb országok között, hanem még a többi V4-országhoz viszonyítva is el van maradva.

A technológiai korszerűsítés, az innovációalapú versenyképesség-javításra való áttérés szempontjából kulcsfontosságú a kutatás-fejlesztési befektetések nagysága. Ezzel kapcsolatban arra hívjuk fel a figyelmet, hogy bár a GDP-arányos K+F-ráfordítás értéke javult, egyrészt óriásiak a regionális különbségek, másrészt továbbra is alacsony az állami K+F-ráfordítások GDP-arányos mértéke. Ez utóbbi nem jó jel, mivel az államnak is jelentős szerepet kell vállalnia a gazdaság új növekedési pályára állításában. Ennek pedig kétségtelenül fontos eleme a K+F-tevékenységek és általában az innováció hatékony finanszírozása. A K+F-ráfordítások növelik a tudásbázist, és új,

¹ A fejezet szerzői: Prof. Dr. Csath Magdolna (a munkacsoport vezetője), Ludmáyné Györfpál Tünde, Nagy Balázs, Dr. Taksás Balázs, Dr. Vinogradov Szergej.

tudásalapú munkahelyeket teremtenek. A vizsgált adatok alapján az összes foglalkoztatotton belül a K+F-ben dolgozók aránya növekedett, de nemzetközi összehasonlításban továbbra is alacsony. Ez valószínűleg összefügg az innovatív vállalkozások nemzetközi összehasonlításban alacsony arányával. Probléma továbbá a regionális kiegyenlítetlenség is. 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. 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, és végső soron az új fejlődési pályára lépés esélyeit.

A gazdasági szerkezet modernizációjához jelentős mértékben járulnak hozzá 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. Jellemző, hogy GDP-arányosan a kockázati-tőke-befektetések értéke a fejlett gazdaságú országokban a legnagyobb. Magyarországon 2018-ban nőtt a kockázati-tőke-befektetések GDP-arányos értéke, és nemzetközi pozíciónk is javult.

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, és tudásalapú versenyképességi pályára léphessen. 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 digitális képességek és a digitális gazdaság erősítése területén van. Különösen nagy hangsúlyt kell fektetni a regionális különbségek csökkentésére, a kkv-szektor helyzetbe hozására, a beruházások területileg egyenletesebb elosztására és hatékonyságának fokozására, valamint a felnőttképzés és továbbképzés általánossá tételére, különös figyelmet fordítva a területi egyenlőtlenségek, valamint a korcsoportonkénti szakadékok csökkentésére. Ki kell emelnünk továbbá ökoinnovációs teljesítményünk javításának fontosságát, mert ez a terület az innovációra általában, de kiemelten a kisvállalkozási szektor innovációs teljesítményének javítására lenne jó hatással. Ezzel kapcsolatban rá kell mutatni arra is, hogy természetierőforrás-felhasználásunk hatékonysága 2018-ban romlott, és az EU-s átlagérték fölé került. Ezt a tendenciát meg kell állítani. A természeti erőforrás-felhasználás hatékonysága a jövőről is szól, romlása a jövő generációinak életminőségét ronthatja.

Összességében a javasolt fejlesztési irányok hozzájárulnának az értékláncok meghosszabbításához, az exportszerkezet tudás- és innovációtartalmának növeléséhez, a kereskedelmi mérleg egyenlegének javításához. Mindezek együttes hatásként pedig tovább javíthatnánk fejlettségi mutatóinkat, és gyorsabban érhetnénk el az EU28 átlagos fejlettségi szintjét.

A modernizációs célok elérése segíti az ország pénzügyi stabilitásának növekedését, az adósságszint, a költségvetési hiány és általában a külső pénzügyi sérülékenység csökkentését.

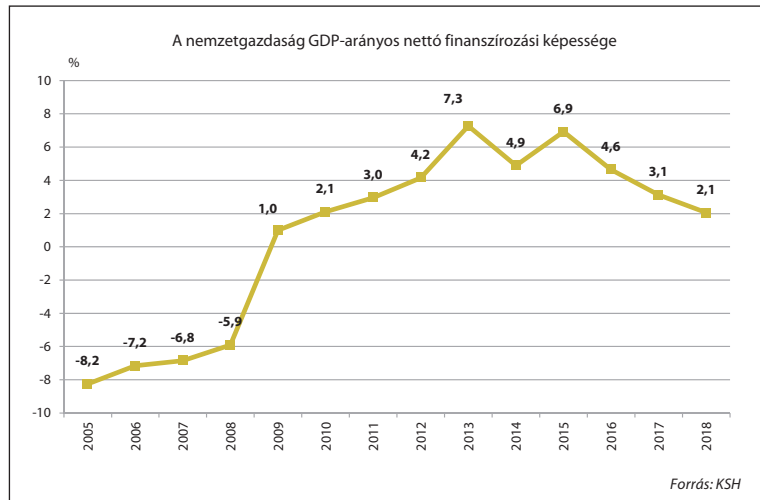
Magyarország finanszírozási képessége pozitív, ami a legfontosabb tényező az ország pénzügyi stabilitása szempontjából. Az adatok arra is rámutatnak, hogy az államnak érdemes nagyobb szerepet szánnia a magas hozzáadott értékű szolgáltatási szektoroknak, mert ezek pénzügyi stabilitásunkhoz való hozzájárulása gyorsan nő. A külső adósság folyamatosan csökkenő pályán van, azonban még mindig magasabb, mint a régió más országaié. A külső adósság csökkentését ezért mindenképpen folytatni kell, ugyanis ez szükséges a külföld felé fizetendő kamat csökkentéséhez is. 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. A devizatartalékok szintje magas. Hazánk ezért rendelkezik egy esetlegesen kialakuló válság kezeléséhez szükséges devizatartalékkal. Az adatok szerint pénzügyi stabilitásunk legnagyobb kockázati tényezője az államháztartás továbbra is kiemelkedően magas bruttó finanszírozási igénye.

Végül érdemes megemlíteni, hogy a jó államnak fontos feladata a társadalom pénzügyi és gazdasági műveltségének, valamint tudásának további 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. Másrésről 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 múltbéli 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 nemzetközi fizetési mérleg

A nemzetközi fizetési mérleg a legfontosabb gazdasági biztonsági mutató, mert a folyó fizetési mérleg és a pénzügyi mérleg együtteseként megmutatja, hogy a hazai nemzetgazdaság finanszírozza a külföldet, vagy az ország szorul külföldi finanszírozásra. 2018-ban ugyan a reálgazdasági (+869 milliárd Ft) és pénzügyi oldali (+366 milliárd Ft) megközelítés között erős statisztikai eltérés volt, és az előző évekhez képest az ország pozíciója jelentősen romlott, az megállapítható, hogy ekkor még biztosan nem szorult külföldi finanszírozásra a gazdaság. A folyó fizetési mérleg a külkereskedelemből, a jövedelem-, valamint a transzferegyenlegből áll. 2018-ban a külkereskedelem többlete a GDP 4,7%-át tette ki, amely az előző két év értékéhez (10% és 7,4%) képest jelentős csökkenés. Ezen belül az árukereskedelem egyenlege negatívvá vált (-536 milliárd Ft), ami egyrészt importkeresleti oldalon a magas beruházási aktivitásnak és a gyors bérnövekedési ütemnek köszönhető, másrészt rámutat a magyar áruexport kiemelkedően magas importtartalmára. Ennek oka, hogy iparunkon belül az értéklánc összeszerelő fázisa dominál, amely így alacsony hazai hozzáadott értéket kreál. Ennél nagyobb érték keletkezik – az ipari összeszerelésnél magasabb bérszínvonal következtében – a szolgáltatóközpontokban, amelyek egyre nagyobb mértékben járulnak hozzá a szolgáltatáskereskedelem aktívumához (+2402 milliárd Ft). (A külkereskedelmi egyenlegben a szolgáltatási szektor várható döntő szerepét előrejeleztük már a 2017-es Jelentésben is.) A növekvő reáljövedelem és beruházási aktivitás következtében romló külkereskedelmi egyenleg önmagában még nem tekinthető negatív folyamatnak, azonban fontos, hogy hosszú távon a hazai gazdaság teljesítménye és a belföldi felhasználás ne szakadjon el egymástól. Ehhez szükséges, hogy a jelenleg folyó beruházások fenntarthatóan járuljanak majd hozzá a magyar gazdaság exportképességének növekedéséhez, amivel kapcsolatban jelen pillanatban nem lehet egyértelmű kijelentést tenni. Ugyanis amíg a beáramló külföldi, közvetlen beruházások jelentős része a 4. ipari forradalom technológiáira alapozva hosszú távon is versenyképes lehet, addig a közvetlen állami, illetve állami támogatásból született magán kapacitásnövelő beruházások hatékonyságával, azaz jövőbeli exportnövelő vagy importkiváltó hatásaival kapcsolatban vannak kérdőjelek. Öröndetes, hogy a háztartási szektor GDP-arányos megtakarítási rátája nem csökkent, így nem a megtakarítások

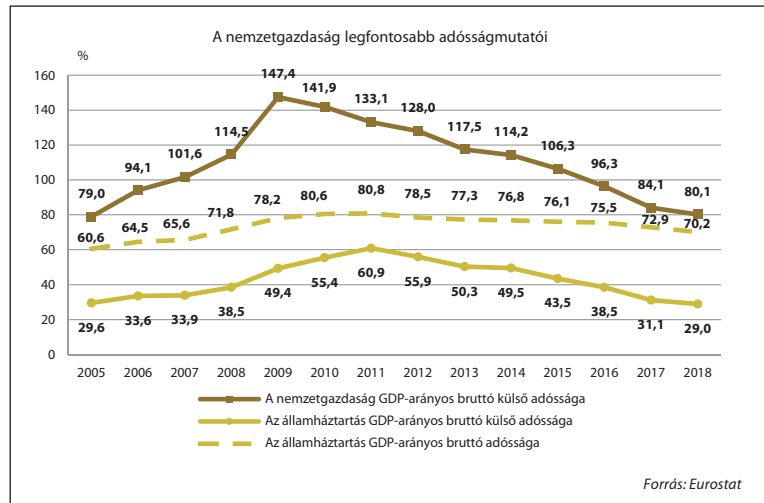


kárára nőtt a fogyasztás, bár valószínűleg a megtakarítási határhajlandóság értéke csökkent. A kereskedelmi egyenleg csökkenéséhez a cserearány romlása is hozzájárult. A jövedelemegyenleg tartósan negatív Magyarországon, mivel több tőke- és munkajövedelem hagyja el az országot, mint amennyi beérkezik. Ez 2018-ban kismértékben romlott az előző évhez képest (-1691 milliárd Ft), mivel ugyan a külfölddel szembeni kamategyenleg negatív értéke csökkent, azonban ennél nagyobb mértékben esett vissza a munkavállalói jövedelemegyenleg pozitívuma. Előbbi a csökkenő kamatkörnyezetnek, utóbbi valószínűleg a külföldi munkaerő növekvő hazai foglalkoztatásának köszönhető. A transzferegyenleg továbbra is pozitív (+1107 milliárd Ft), az előző két évinél magasabb, az azt megelőző három évinél alacsonyabb mértékben. Ezt alapvetően az EU-s támogatások határozzák meg, ezért éves ingadozása nem annyira reálgazdasági háttérű, hanem a hazai gazdaságpolitikától, valamint az EU költségvetési ciklusától függ. Az adatokat összefoglalva azt lehet megállapítani, hogy a fizetési mérleg – és így az ország – stabilitása csak akkor tartható fenn hosszú távon, ha sikerül olyan társadalmi és üzleti környezet kialakítani, amely lehetővé teszi, hogy ne csak az alacsony bér- és újraelosztási költségekre alapuló, alacsony hozzáadott értékű összeszerelési és bérmunkafolyamatok települjenek hazánkba, hanem valódi elmozdulás történjen az innovatívabb tevékenységek felé. Ellenkező esetben vagy megint külső pénzügyi függőség alakul ki, vagy a jövedelemfelzárkózás torpan meg, és a visszaeső – illetve csak minimálisan, az exportpiacoknál kisebb mértékben bővülő – lakossági és közösségi fogyasztás tartja egyensúlyban majd a fizetési mérleget.

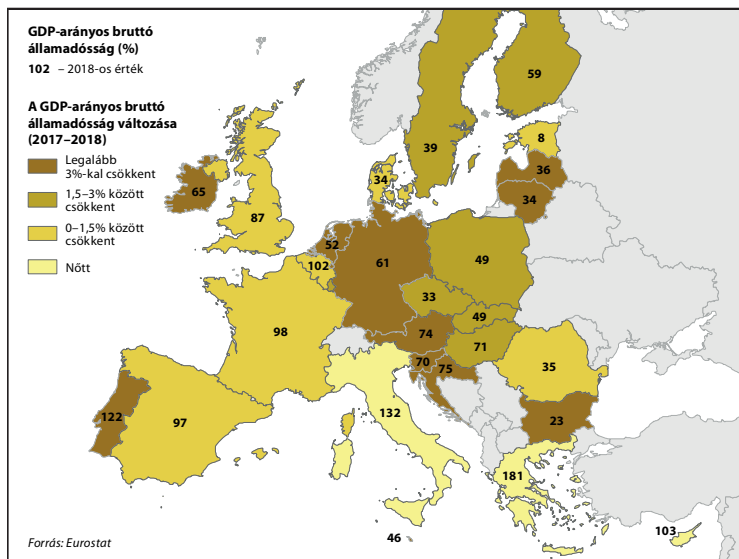
Magyarország nemzetközi fizetési mérlege romlott az utóbbi években, és kérdéses, hogy időszakos változással vagy fundamentális tendenciával állunk-e szemben.

G.1.2. Adósságmutatók

A G.1.2-es pontban három adósságmutató alakulását értékeljük. 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. Mivel 2018-ban mind a bankszektor, mind a vállalati szektor, mind az államháztartási szektor relatív bruttó külső adóssága csökkent, ezért összességében a nemzetgazdasági érték is mérséklődött 80,1%-ra. Ezt a csökkenést alapvetően a gazdasági növekedés okozta, a nominális adósságvérték nem változott számottevően. A külső adósság 2009 óta tartó folyamatos csökkenése az ország pozitív nemzetközi fizetési mérlegéből adódik, így a G.1.1-es mutatónál leírt, a fizetési mérleg jövőbeli alakulása kapcsán jelentkező kérdőjelek az ország külső adósságának változására is komoly hatással lesznek. A GDP-arányos külső adósság csökkenéséhez jelentős mértékben járult hozzá, hogy az állam külső adóssága a 2011-es csúcstól (60,9%) folyamatosan csökken, és 2018 végén már kevesebb mint 30%-ot tett ki. Ez a gazdaságpolitikai mozgástér biztonsága szempontjából nagyon fontos és pozitív tényező. Különösen nagy volt a csökkenés 2016 után, ami annak is köszönhető, hogy a lejáró külső államadósság nagymértékben hazai forrásból lett megújítva. A GDP-arányos államadósság statisztikai értékelésében módszertani változás



történt az MNB-alapítványok és a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség állami szektorhoz történő sorolásával, ami visszamenőleg megnövelte az értékeket. 2018 során az adósság 2,6%-kal csökkent, és év végére megközelítette a 70%-ot. Ez a csökkenés pontosan ugyanolyan ütemű, mint a 2017-es, amely 2001 óta a legjelentősebb mértékű volt. A javuló tendencia ellenére a magyar államadósság még mindig közel 30%-kal magasabb, mint a másik tíz kelet-közép-európai EU-tagország átlaga. (A régióban egyedül Szlovénia és Horvátország van hasonló szinten.) Ez abból is adódik, hogy ez a régiós átlag pontosan olyan mértékben mérséklődött 2018-ban, mint a hazai adat. Azaz a regionális tendenciáknak megfelelő mértékű a csökkenés, csak a világgazdasági válság előtti hibás gazdaságpolitika miatt nálunk sokkal magasabb a kiinduló szint, és ez növeli az ország sérülékenységét.

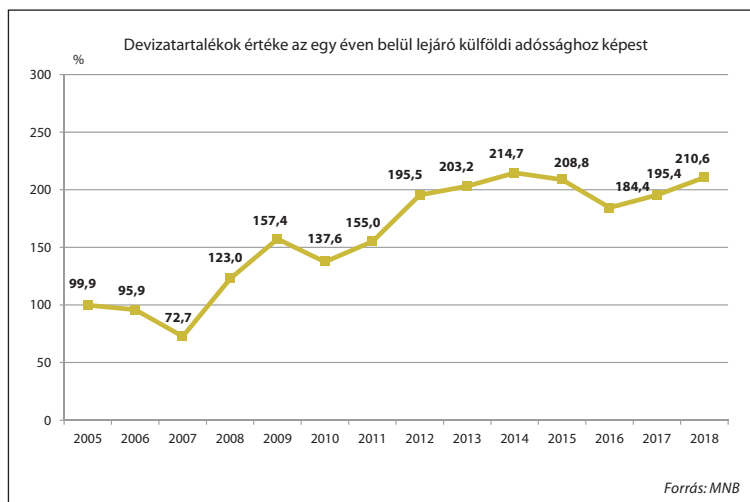


Az ország adósságmutatóinak kedvező irányú változása – különösen a fontos külső adósság esetében – folytatódott 2018-ban is.

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 pénzügyi piacokon problémák jelentkeznek, megszűnik a hitelezés, és általánosságban nehezkessé válik finanszírozási forrásokhoz jutni, vagy éppen a piac bizalma inog meg egy adott ország iránt, és nem hajlandó azt többé – részben vagy egészen – finanszírozni, akkor a jegybank a devizatartalék segítségével képes lejáró kötelezettségeinek eleget tenni, a folyó fizetési mérleg hiányának értékében importját kifizetni, így a lakosság és a nemzetgazdaság számára létfontosságú javakhoz történő hozzáférést pénzügyileg biztosítani. Másrészt devizatartalék

szükséges a jegybank nyílt piaci intervenciójához is a saját valutája árfolyamának védelme érdekében. Harmadrészt a jegybanki devizatartalék megfelelő szintje önmagában pénzügyi stabilitást szilárdító hatású, hiszen megmutatja, hogy a gazdaságpolitikának megvan a megfelelő eszköze finanszírozási helyzetének védelmére. Ez bizalomerősítő 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 pénzügyi szereplők kockázatkerülésük 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 devizatartalékpolitikájának vizsgálatához. Ez a Guidotti–Greenspan-szabályra épülő mutató, amely szerint a devizatartalékoknak fedezniük kell az ország egy éven belül lejáró külföldi adósságát. 2008 előtt a nemzetközi fizetési mérlegnek a G.1.1. indikátoránál bemutatott hiánya miatt Magyarország devizatartalékai csökkenő pályán voltak, és 2007-re az egy éven belül lejáró külföldi adóssághoz képest 72,7%-ra redukálódtak. Ez kockázatosan alacsony arálynak tekinthető, és többek

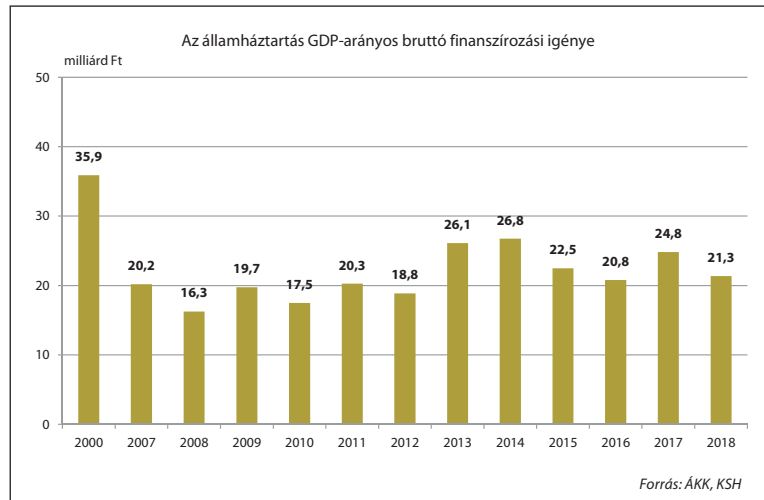


között ennek volt a következménye, hogy 2008-ban a monetáris politika a külső források megszűnésére nem tudott érdemben önállóan, külső segítség nélkül reagálni, sem hazai finanszírozási források biztosításával, sem a valuta árfolyamzuhanásának megállításával. 2008 végén aztán a nemzetközi intézményektől kapott hitelek (IMF, EKB) megnövelték a devizatartalékokat, amelyet azóta tovább emelt a pozitívvá váló nemzetközi fizetési mérleg. Magyarország devizatartaléka 2014-ben volt a maximális értéken, ekkor 2,12-szerosa volt az egy éven belül lejáró külföldi adósságnak. 2018 végén hasonló értéken, még mindig bőségesen a biztonságos szint felett van. A tavalyi év folyamán az MNB tartalékainak szintje 4 milliárd euróval 27,4 milliárd euróra nőtt. Ez jelentősen magasabb, mint a rövid távú külső adósság év végi szintje. Ebből következően a hazai monetáris politika megfelelő reagáló erővel rendelkezik a forint árfolyamának védelme, az import fenntarthatóságának biztosítása kapcsán. A legpesszimistább forgatókönyvvel is számolva, ez a tartalékszint rövid és középtávon még a fizetési mérleg esetlegesen tartósan kialakuló hiányának fedezésére is elegendő lehet, amennyiben ez a hiány GDP-arányosan alacsony értéken marad.

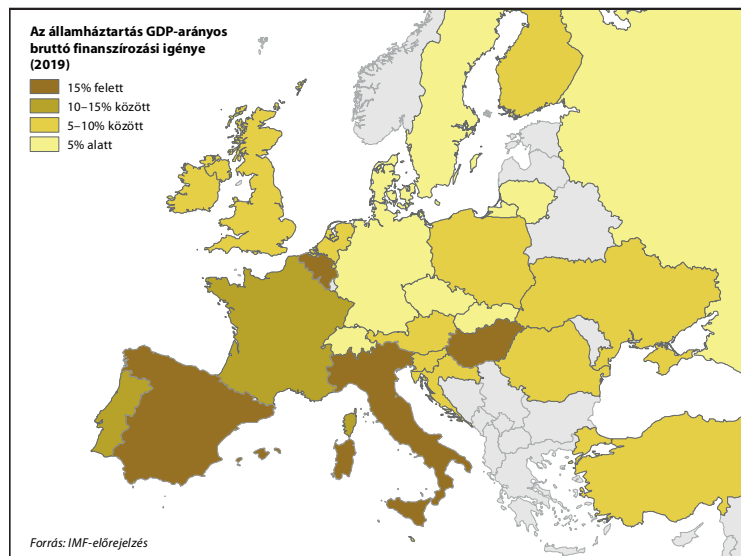
Az ország devizatartalékai továbbra is bőségesen meghaladják a rövid távú külső kötelezettségek értékét.

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

Az állami szektor pénzügyi stabilitásának vizsgálatához ez a mutató a legalkalmasabb, mivel egyaránt tartalmazza a fennálló költségvetési hiány, az ezen felüli állami vagyonvásárlások, valamint a lejáró és megújítandó államadósság fedezésére bevonandó források teljes gazdasági teljesítményhez viszonyított mértékét. A grafikonon látható, hogy ez a bruttó finanszírozási igény folyamatosan elég magas Magyarországon. 2018-ban 9105,8 milliárd Ft-ot tett ki, amely a teljes magyar GDP 21,34%-a. Ez azt jelenti, hogy ha például a magyar állam kizárólag belső forrásból szeretné finanszírozni a működését (egyébként ilyen terv nincsen, csak a külső források arányának folyamatos csökkentése), akkor minden, a magyar gazdaságban keletkező 5 Ft-ból 1-et a magyar államnak kellene összegyűjtenie és kölcsönvennie lejáró adósságainak törlesztésére, illetve költségvetési hiányának fedezésére. Abban, hogy az indikátor értékének alakulása nem követte le az államadósság 2011 utáni csökkenését, fontos szerepe van annak, hogy a magyar lakosság – üdvözlendő – növekvő finanszírozási szerepvállalása következtében az átlagos futamidő rövidült, és ezért sűrűbben kell újra és újra forrást bevonni a lejáró hitelek megújítására. Például a forintadósság átlagos futamidejének rövidülése tovább folytatódott, és 2018 végén már csak 3,6 évet tett ki. (Ennek hosszabbítását célozta meg az 5 éves futamidejű Magyar Állampapír Plusz bevezetése 2019-ben.) A –265 milliárd Ft értékű nettó devizakibocsátás következtében a devizaadósság aránya 20,6%-ra csökkent, amelynek átlagos futamideje 4,9 évre rövidült. A nemzetközi adatok továbbra is azt mutatják, hogy



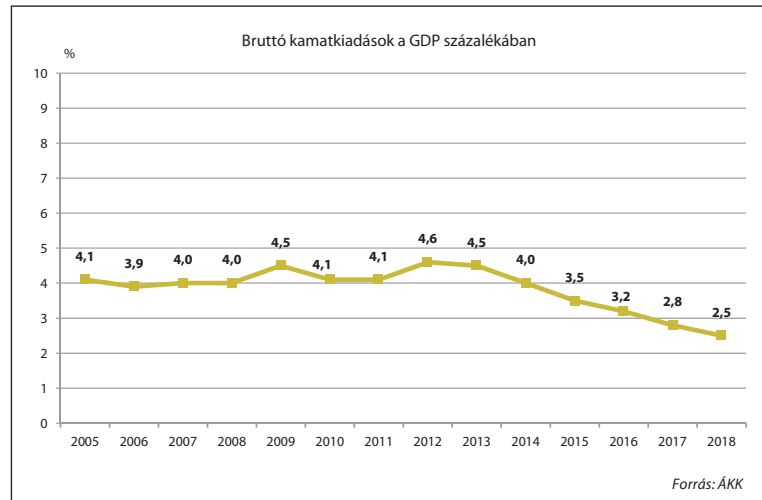
a hasonló fejlettségű kelet- és közép-európai országokkal összehasonlítva még mindig kiemelkedően magas a magyar államháztartás pénzügyi sérülékenysége, pénz- és tőkepiaci kitétsége. Az Európa-térképen az IMF által 2019-re jelzett értékek láthatók, amelyek közül Magyarországé 15,5%, miközben a V4 másik három országának átlaga csak 5,1%. Azaz a környező országokhoz képest hazánknak a gazdasági teljesítményéhez viszonyítva háromszor annyi megtakarítás tulajdonosát kell meggyőznie tőkéjének kölcsönadásáról. Ez a különbség az utóbbi időben mind nominálértéken, mind arányaiban nőtt. Fontos cél lenne, 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 több indikátornál is megemlített fegyelmezett és a pazarlásokat csökkentő államháztartási gazdálkodás, valamint a lakosság pénzügyi tudatosságának, hosszú távú gondolkodásmódjának fejlesztése.



Bár kismértékben csökkent a magyar államháztartás kiugróan magas GDP-arányos bruttó finanszírozási igénye, a régiós országokéval összevetve relatív sérülékenységünk nőtt.

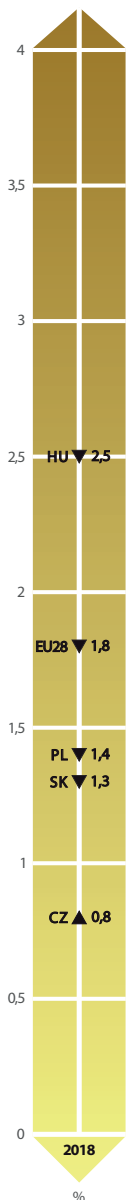
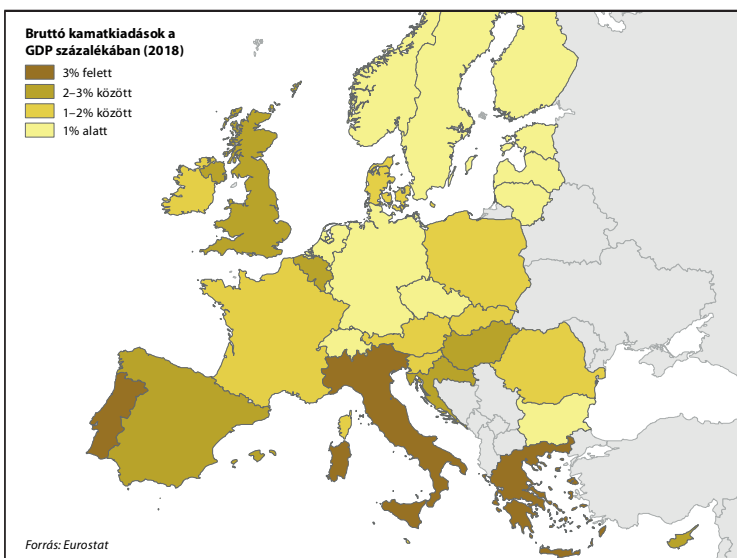
G.1.5. Az államadósság GDP-arányos kamatkiadásai

Ez a mutató azt szemlélteti, hogy az államnak az adóssága után fizetett kamatainak értéke hogyan viszonyul a nemzetgazdaság teljesítményéhez, azaz az államadósság mekkora nyomással nehezedik a társadalomra, relatíve mekkora forrást von el a fejlesztési lehetőségek és az életminőség emelése elől. Az ország fejlődése szempontjából az államadósság kapcsán az számít, hogy a kölcsönkapott összeg visszafizetésén túl mekkora kamatösszeget kell a teljesítményéhez képest előteremtenie és a saját fejlődésétől megvonnia. Az államkötvények kamatai az egész világon csökkenő tendenciát mutatnak az elmúlt időszakban, így a kamatkiadások is – az államadósságukat jelentősen növelő országokat leszámítva – mérséklődnek. Ebbe a sorba Magyarország is beleillik, hiszen a 2004–2013 közötti stagnálást követően a 2013-as 4,5%-ról 2018-ra 2,5%-ra csökkent a GDP-arányos érték. Ez azonban az Európai Unió 1,8%-os értékéhez, és különösen a másik tíz kelet-közép-európai EU-tagország 1,5%-nál is alacsonyabb átlagához képest még mindig jelentős. Ez a nagy GDP-arányos kamatkiadás alapvetően a magas GDP-arányos államadósságnak, valamint az államkötvények magasabb nominális kamatlábának az eredménye. Utóbbi a csökkenő, de a térség átlagánál még mindig magasabb országkockázati felár okozza, amelyben a magasabb külső adósságon túl a forint leértékelődésének – az eurónál és a térség egyes valutáinál (cseh korona, lengyel zloty stb.) – nagyobb kockázata is szerepet játszik. Ezekon felül magasabb kamatokat eredményez a hazai háztartások államadósság finanszírozásába való intenzívebb becsatornázása is. Ez azért jó



irány, mert a nemzetközi példák is azt mutatják, hogy a hazai lakosság az állam legstabilabb és legkiszámíthatóbb finanszírozója, így amennyiben sikerül a lakosság megtakarítási szokásává tenni az államkötvények vásárlását, úgy jelentősen csökken az ország pénzügyi sérülékenysége. Nem mellesleg ilyenkor a kamatjövedelem is hazai gazdasági szereplőknél jelenik meg. (És realizálódik, amennyiben nem külföldi javak vásárlására fordítják.) A lakosság „részoktatása” az államkötvények vásárlására azonban általában csak úgy lehetséges, ha a piaci egyensúlyinál magasabb kamatlábat ajánlunk megtakarításaik elhelyezésére. (Annál nagyobb ez a kamatfelár, minél kisebb a lakosság bizalma az állami szervezetek és a politikai szereplők irányába.) A magyar gazdaságot a régiós versenytársaknál jobban nyomasztó állami kamatkiadások mérséklése tehát összetett feladat. Egyrésztől szükséges lenne a GDP-arányos államadósság

minél nagyobb ütemű csökkentése, másrésztől az országkockázat egyes elemeinek – köztük a forint leértékelődésére való esély piaci megítélésének – mérséklése, illetve a lakosság pénzügyi tudatosságának, megtakarítási hajlandóságának emelése, a lakosság állami és politikai szereplőkbe vetett bizalmának javítása. Mindemellett szükséges feltétel a továbbra is kedvező világgazdasági környezet is.

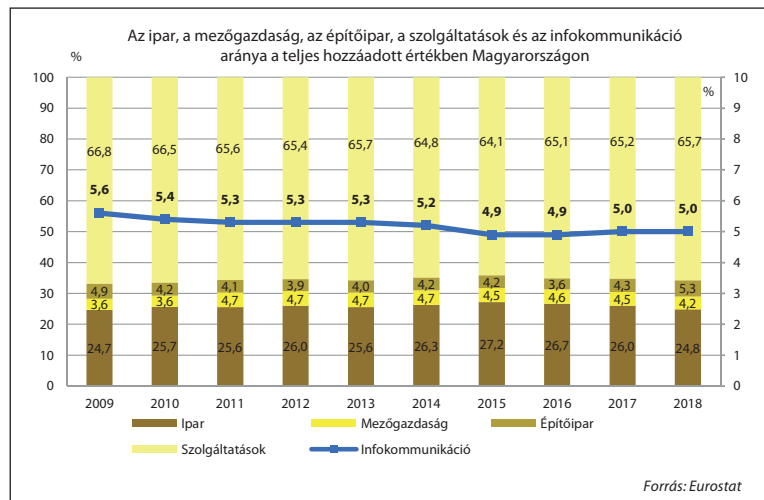


Az államháztartás relatív kamatkiadása a világgazdasági trendnek megfelelően csökkent, és bár közelebb került a régiós értékekhez, még mindig magasabb azok átlagánál.

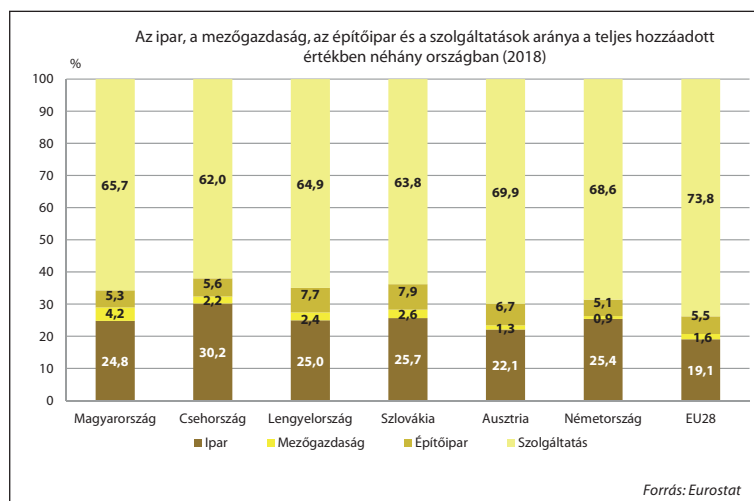
G.2.1. A gazdaság ágazati szerkezete

A gazdaság ágazati szerkezete megmutatja, hogy egy országban az egyes ágazatok milyen arányban járulnak hozzá a gazdaság 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. Másrészt a sokszínűbb, diverzifikáltabb gazdasági szerkezet több

és jobb munkaalkalmat 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.¹ 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 2009 és 2018 között nem érzékelhető jelentős strukturális elmozdulás. Az ipar aránya 2015-ben volt a legmagasabb, a szolgáltatásoké pedig 2009-ben. A különbség azonban nem jelentős. A mezőgazdaság és az építőipar hozzáadottérték-aránya enyhe növekedést mutat. Figyelemre érdemes, hogy a nagy hozzáadott értéket teremtő infokommunikáció



aránya enyhén csökken, és nem éri el az EU28-átlagot (5,2%). A V4-országok között viszont nem tekinthető alacsonynak, második helyen van Csehország után (a cseh érték: 5,5%). Nemzetközi összehasonlításban azt látjuk, hogy az ipar hozzáadott értékét tekintve a magyar érték az átlag körül mozog. Mezőgazdaságunk hozzáadottérték-aránya a legmagasabb, építőiparunké pedig az alacsonyabb értékekhez van közel. Viszont a magyar szolgáltatási szektor 2018. évi hozzáadottérték-aránya a V4-országok között a legmagasabb. Érdemes megjegyezni, hogy a gazdaság fejlődésével általában együtt jár a szolgáltatási szektor arányának növekedése a teljes hozzáadott értéken belül. Ezt látjuk például Ausztria és Németország esetén. A szolgáltató szektort általában a hosszabb értékláncok, vagyis a nagyobb, helyben előállított új érték jellemzi. Fontos továbbá, hogy fejlődése – mint például infokommunikációs alágazata esetén – más ágazatokra is modernizációs hatással van.

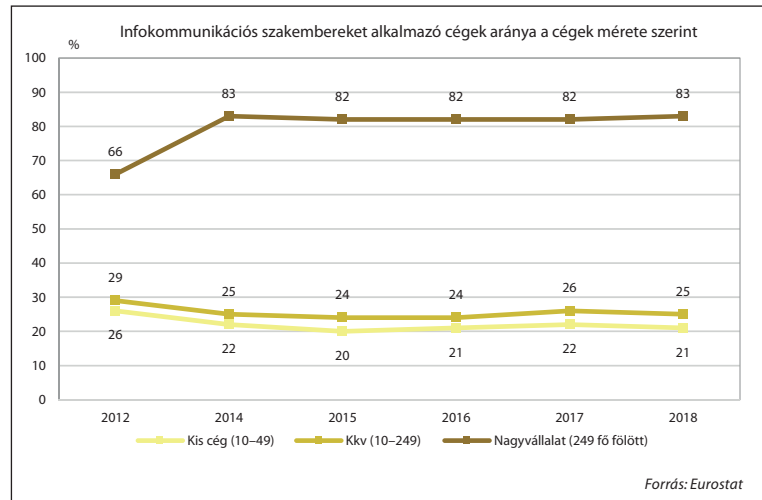


¹ Automation, skills use and training (2018). OECD. Working Papers, No. 202, Paris.

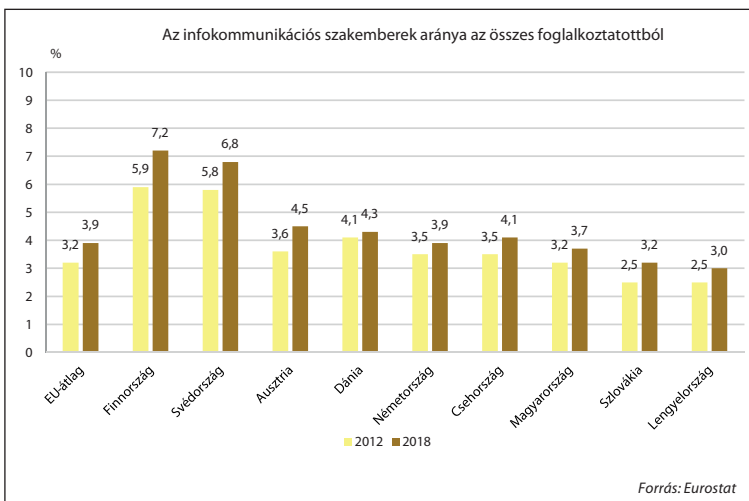
A digitalizációs és robotizációs forradalomba való sikeres bekapcsolódáshoz erősíteni kell az infokommunikációs ágazatot, és növelni a tudásalapú gazdasági ágazatok arányát.

G.2.2. Infokommunikációs fejlettség

Az infokommunikációs fejlettség szintje korunkban kiemelkedően fontos. Egyrészt azért, mert maga az ágazat tipikusan nagy hozzáadott értéket előállító népgazdasági ág, másrészt azért, mert a gazdaság és a társadalom digitális fejlettsége szempontjából is kulcskérdés a fejlett infokommunikációs szektor, mert ez utóbbi hozzájárul a többi ágazat digitalizációjához is. A fejlődés feltétele ezért, hogy minden vállalatípusban megjelenjen az infokommunikációs tudás, növelve a cégek versenyképességét és termelékenységét. Az infokommunikációs ágazat fejlettségét egyrészt méri, hogy milyen mértékben járul hozzá a bruttó hozzáadottérték-teremtéshez (ezt vizsgálja a G.2.1. mutató), a cégek infokommunikációs fejlettségét pedig jól jellemzi, hogy hány százalékuk alkalmaz infokommunikációs szakembereket. Képet ad továbbá az infokommunikációs fejlettségről az is, hogy az összes foglalkoztatott hány százaléka infokommunikációs szakember. A függvényen, a rendelkezésre álló idősor (2012–2018) segítségével, cégméret szerinti bontásban láthatjuk az infokommunikációs szakembereket alkalmazó cégek arányát. (A 2013. évi adat nem áll rendelkezésre.) Az idősorok azt mutatják, hogy a 249 főnél több munkavállalót alkalmazó nagyvállalatok több mint 80%-a alkalmaz infokommunikációs szakembert (csak 2012 jelentett kivételt ez alól). Ugyanakkor a 10–249 főt foglalkoztató kkv-k, illetve ezen a csoporton belül a 10–49 fő közötti létszámú infokommunikációs szakembert alkalmazó kis cégek aránya nagyon alacsony, alig éri el a nagy cégek adatának egy-egyedét. Ennek ellenére valamennyi cégcsoport esetén az EU28 átlagánál jobb helyzetben vagyunk. Az oszlopdiagram nemzetközi összehasonlításban szemlélteti az infokom-



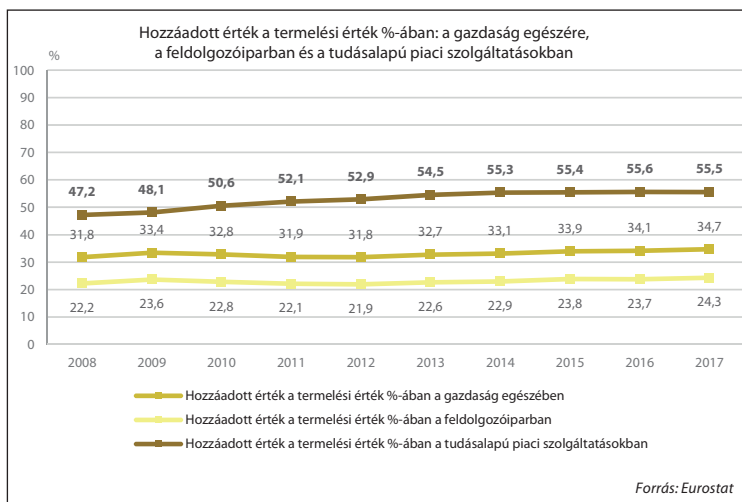
munikációs foglalkoztatottak arányát az összes foglalkoztatottból 2012-ben és 2018-ban. Azt látjuk, hogy 2018-ban a magyar érték enyhén rosszabb az EU-s átlagnál, de a V4-ek között Csehország után a második legjobb. Fel kell azonban arra figyelni, hogy a versenyképességi listák élén lévő Finnország és Svédország adata mindkét évben felülmúlta az EU28-átlagot. 2012-ről 2018-ra a legnagyobb előrelépés Ausztriában és Szlovákiában történt (0,9 és 0,7 százalékpont javulás). A magyar érték fél százalékpont javulást mutat. Megjegyzendő még, hogy a nemzetközi elemzések szerint a magyar lakosság infokommunikációs tudásának színvonalán is javítani kellene. Például egy 2018-as Eurostat-felmérés szerint a nagyvárosokban 10% körüli, a falvakban pedig 5% alatti az aránya, akik saját kezdeményezésre informatikai jellegű továbbképzésben vettek részt. A megfelelő cseh adat 28 és 23%. Ezzel kapcsolatban külön figyelmet érdemel a lakóhely szerinti jelentős eltérés éppen úgy, mint a cégek esetén a cégméretek szerinti különbségek.



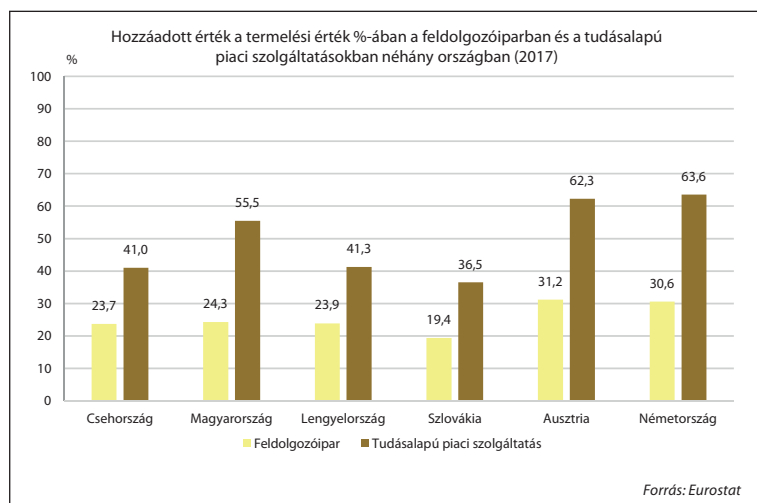
Az infokommunikációs szakemberek és az infokommunikációs szakembereket alkalmazó cégek számának növekedése a versenyképesség és a termelékenység javulásának egyaránt feltétele.

G.2.3. Értékláncok becsült hossza

A nemzetközi értékláncokba való bekapcsolódás elsősorban akkor jár előnyökkel, ha lehetővé teszi nagy hozzáadott érték helyi előállítását, és hozzájárul a korszerű technológiák, menedzsmentmódszerek meghonosodásához. A teljes értéklánc a termék és szolgáltatás kitalálásától az értékesítéséig és az értékesítést követő szolgáltatásokig terjed. Az értékláncok 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 kitettsége. 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 többletexporttal kell ellensúlyoznia. Az értékláncok hosszát a teljes gazdaság, illetve az egyes ágazatok bruttó hozzáadott értékének teljes kibocsátáson belüli arányával lehet megbecsülni. A három idősor szemlélteti a teljes gazdaságban, a feldolgozóiparban és a Magyarországon tartósan jól teljesítő piaci alapú szolgáltatásokban megtermelt hozzáadott érték viszonyát a teljes termelési értékhez. Az adatokból azt látjuk, hogy a szolgáltatások területén hosszabbak az értékláncok, mint a feldolgozóiparban. Ennek oka az, hogy a feldolgozóiparra inkább jellemző az értéklánc összeszerelő szakaszának jelenléte. Jó tendencia, hogy a teljes gazdaságban és a feldolgozóiparban is enyhén nő, a szolgáltatásnál pedig erősen emelkedik a hozzáadott érték aránya. Nemzetközi összehasonlításban a 2017. évi adatok alapján azt látjuk,



hogy a V4-országokban mindkét mutatót tekintve a magyar érték a legmagasabb, viszont elmarad a két fejlett gazdaságú országtól. A hőmérő a magyar hozzáadott érték EU-n belüli arányát mutatja. A vizsgált országok között Szlovákia után a magyar arány a legalacsonyabb az EU-ban 2017-ben megtermelt teljes új értéken belül. Mivel az értékláncok hossza a gazdaság nemzetközi kitettségére 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 és a magyar gazdaság EU-n belüli teljesítményének további javulását. Fontos az is, hogy a robotizáció és a digitalizáció gyors terjedése nagy hatással lesz az értékláncokra. Várhatóan az értékláncok erősebb fokú hálózatosodását hozza magával, ami még több lehetőséget fog kínálni az azokat kihasználni tudó helyi vállalkozásoknak. Ez új lehetőségeket nyit meg a helyi újérték-teremtésre is.

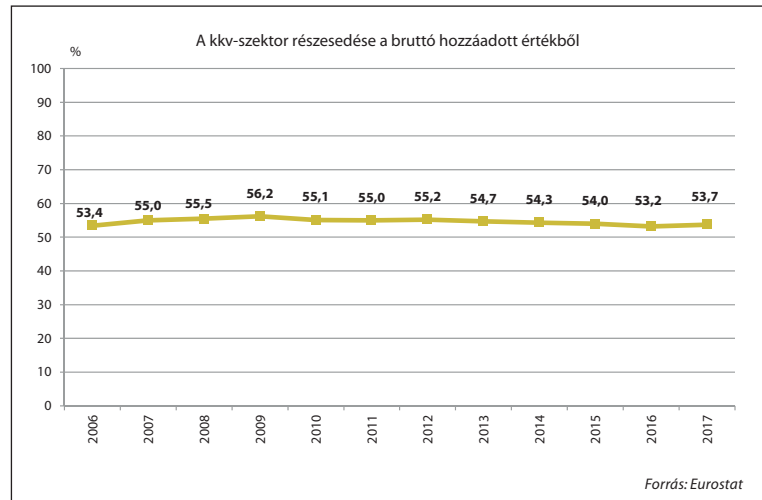


Az értékláncok hosszát a tudásalapú tevékenységek arányának növelésével és erősebb innovativitással lehetne növelni. Ezzel javítani lehetne a magyar gazdaság versenyképességét is.

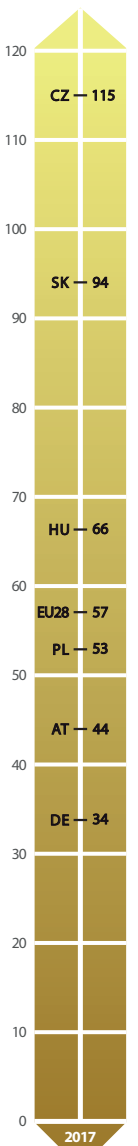
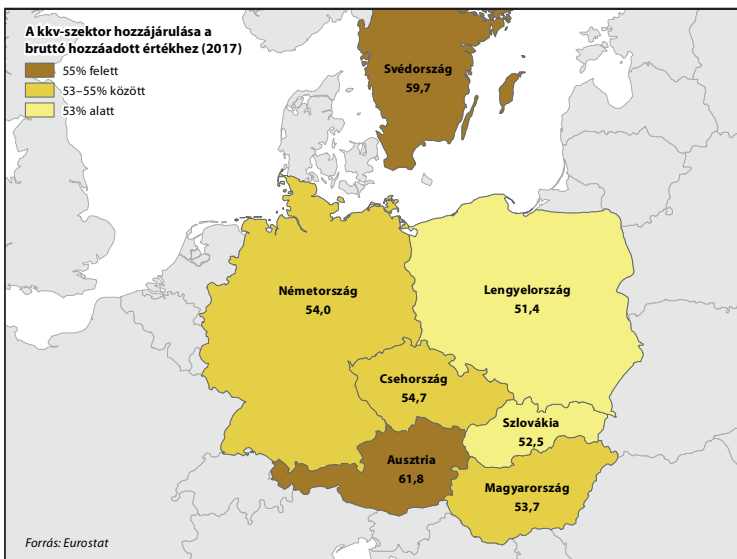
G.2.4. A kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből

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 2017-ben az EU28 gazdaságában – a pénzügyi vállalkozások nélkül – a cégek 99,8%-a kis- és középvállalkozás volt. Ebben a szektorban dolgozott az összes foglalkoztatott 66,4%-a, amelyek a megtermelt új érték 56,8%-át hozták létre. Magyarországon a kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből 2017-ben 53,7% volt, ami javulás a 2016. évi 53,2%-hoz képest. Ez az érték, ahogyan a térképen is láthatjuk, a V4-országok között csak a cseh értéknél alacsonyabb.

Viszont a fejlett országok értékei és a magyar adatok között – a német kivételével – már nagyobbak a különbségek. Ennek oka lehet, hogy 2008 és 2017 között a termelékenység a magyar kkv-szektorban 5,3, az osztrákban 11,7, a svédben pedig 10%-kal nőtt. A német termelékenység javulása viszont csak 0,9% (Eurostat-mérés). Ha cégméret szerint vizsgáljuk a kkv-szektor termelékenységi adatait, azt látjuk, hogy a legnagyobb növekedés, 9,2% a 10–49 fő között foglalkoztató kisvállalatoknál, a legkisebb pedig az 50–249 fős, közepes méretű cégeknél következett be. A termelékenység javulását elsősorban innovációval, korszerűbb technológia alkalmazásával, hatékonyabb termelés és munkaszervezéssel, valamint egyre inkább digitalizációval lehet elérni. Ezért is fontos, hogy a kkv-szektor is alkalmazzon informatikus szakembereket (lásd G.2.2. mutató). Fontos mutató a hőmérőn látható, 1000 lakosra jutó kkv-k száma is.



A magyar érték nagyobb, mint az EU28-átlag és az osztrák, valamint a német érték, de a V4-ek között csak a második. Nemzetközi elemzések arra hívják fel a figyelmet, hogy például Csehországban a sok tudásalapú kkv a V4-ek közötti legjobb versenyképességi pozíció egyik fő oka. De a sikeres kkv-k növelhetik egy gazdaság válságálló képességét is. Különösen fontosak az új – startup – cégek. 2017-ben az EU 28 országa közül – Litvánia és Portugália után – arányaiban (a már működő cégek számához viszonyítva) Magyarországon jött létre a legtöbb új cég. Az új cégek növelik a rendelkezésre álló munkahelyek számát. Azonban Magyarországon a startup cégek átlagos foglalkoztatása 7,4 fő, ami alacsonyabb az EU-s átlagnál (12,8 fő). A kkv-szektor összességében jelentős gazdasági potenciált képvisel. Ezért lényeges feladat termelékenységének és versenyképességének fokozása. Ez ugyanis hozzájárul az egész gazdaság versenyképességének javíthatóságához és a gazdasági növekedés fenntarthatóságához egyaránt. Fontos ezért a kkv-k bekapcsolódása a digitalizációs folyamatokba, amelyhez technológiai és tudásberuházásokra egyaránt szükség van.



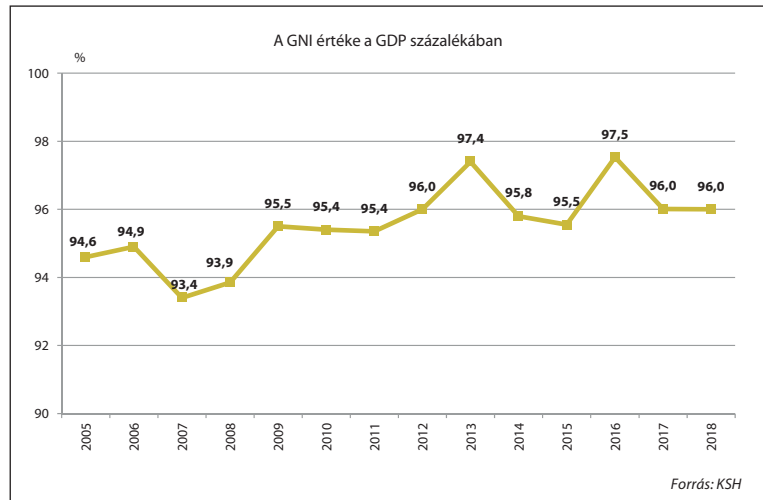
1000 lakosra (15 év és feletti) jutó kkv-k száma
Forrás: Eurostat

A kkv-szektor termelékenységét és versenyképességét innovációval, technológiai és tudásberuházással, valamint üzleti környezete rugalmasabbá tételével lehetne növelni.

G.2.5. A GNI értéke a GDP százalékában

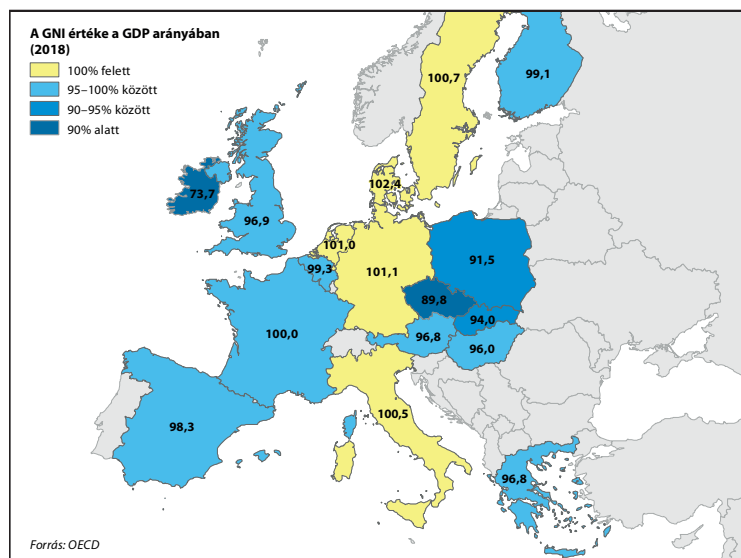
Ez a mutató a bruttó nemzeti jövedelem és a bruttó hazai termék hányadosa. A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) a bruttó hazai termék (GDP) értéke, csökkentve az országból kiáramló munkavállalói és tulajdonosi jövedelemmel, valamint az EU-ba fizetett adók értékével, és növelve az országba kívülről beáramló jövedelemmel, valamint az EU-ból érkező támogatások értékével. Ily módon nem tartalmazza a külföldi cégek által hazautalt profitot, béréket 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 arányuk 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, de 2016-ban 97,5%-ra nőtt. 2017-ben és 2018-ban azonban újabb csökkenés látható. Ennek egyik oka lehet, hogy emelkedett a külföldi cégek által hazautalt profit. De előidézhetette a külföldről hazautalt bérjévedelem csökkenése is. Általában igaz, 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 tékép 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, közöttük 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 szintén rontja a GNI értékét. A gazdaság helyzetének jobb megítélhetősége érde-

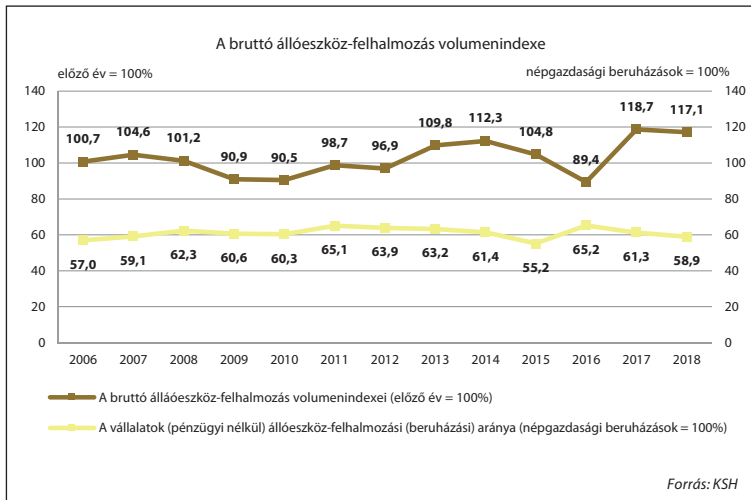
kében ezért felvetődött, hogy az adósságot nem a GDP-hez, hanem a GNI-hoz kellene viszonyítani, mivel azt valójában a GNI-ből, és nem a GDP-ből lehet törleszteni.



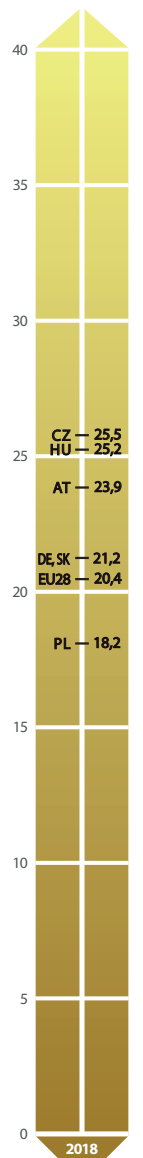
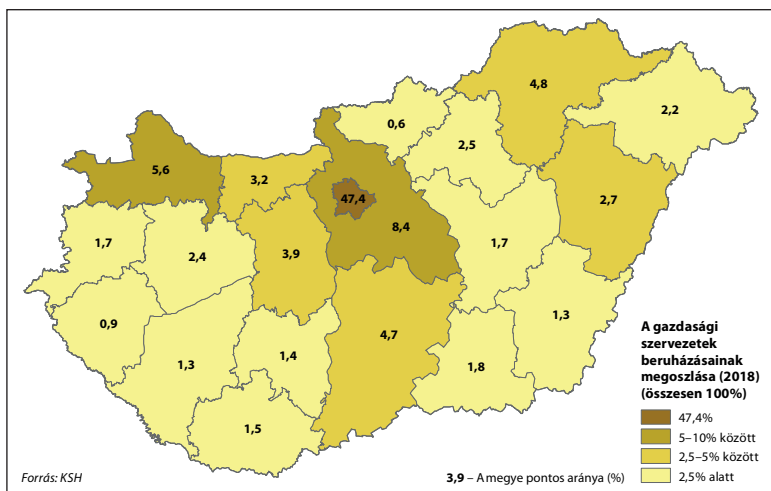
A GNI értékét a nemzeti gazdaság erősítésével, a termékek és a szolgáltatások tudás- és innovációtartalmának növelésével kellene emelni. Ez egyben csökkentené a gazdaság függőségét is.

G.3.1. A bruttó állóeszköz-felhalmozás volumenindexei

A versenyképesség szempontjából kiemelt fontosságú a bruttó állóeszköz-felhalmozás (vagyis a beruházások) 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 megvalósuló összes felhalmozás ágazati arányai pedig azt mutatják meg, hogy mely ágazatok esetén nagyobb a technológiai megújulás és a teljesítményjavulás esélye. Az ábrán sötét színnel a népgazdasági beruházások alakulását látjuk éves összehasonlításban. A világos görbe a teljes beruházási értéken belül a vállalati beruházások arányát mutatja. Mindkét görbét jelentős ingadozások jellemzik. A népgazdasági szintű beruházások 2008–2012 közötti alacsony szintje elsősorban a gazdasági válság hatását tükrözi. A 2017–2018. évi megugrás az EU-s források beáramlásának gyorsulását mutatja. A vállalati beruházások arányának alakulását a kormányzati beruházások intenzitása befolyásolja. A 2017–2018-ban látható jelentős aránycsökkenés a kormányzati beruházások arányának emelkedését szemlélteti, amely 2017-ben elérte a 20,4, 2018-ban pedig a 23,3%-ot. A gazdasági ágazatok között a legnagyobb értékű beruházás a feldolgozóiparban történt. Ez a teljes folyó áras beruházási érték 25,6%-át tette ki. A kormányzati beruházások között 14%-kal a közigazgatás, védelem területén megvalósult beruházások vezetnek. Ugyanakkor a humán területre (oktatás, egészségügy) a teljes beruházási érték csupán 3,3%-a jutott. A hőmérőn látható nemzetközi összehasonlítás a GDP arányában mutatja be 2018-ban néhány ország beruházási értékét. A magyar adat 4,8 százalékponttal haladja meg az EU28 átlagát, értéke



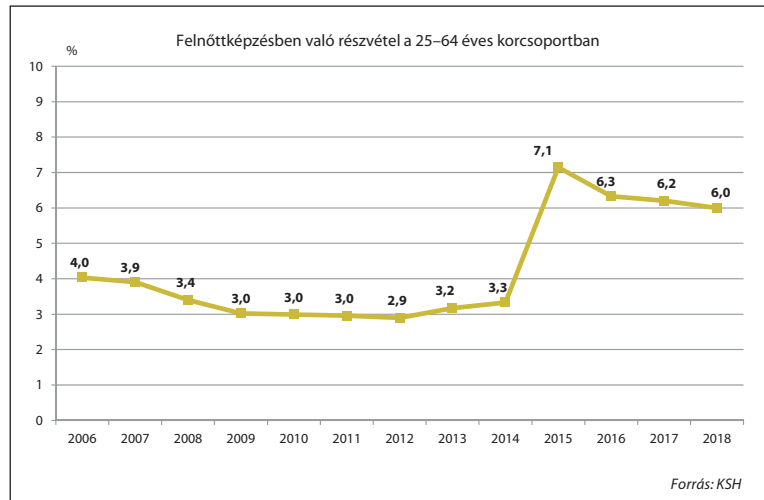
a V4-eken belül a cseh után a második legmagasabb. A bruttó állóeszköz-felhalmozáson belül vizsgálni kell a gazdasági szervezetek beruházásainak teljesítményértékét is. Ez ad ugyanis információt a vállalkozások aktivitásáról, amely általában munkahelyteremtéssel és technológiai korszerűsödéssel jár együtt. Ezt főleg regionálisan érdemes elemezni, mert így kapunk képet a területi fejlődés és kiegyenlítődsé esélyeiről. A térképen azt látjuk, hogy a gazdasági szervezetek 2018. évi beruházásai nagyon egyenlőtlenül oszlanak meg a megyék között. A 2018. évi összes beruházási teljesítmény 47,4%-a Budapesten valósult meg. A következő legnagyobb érték Pest megyében található (8,4%). Kirívóan kevés beruházás jutott Nógrád (0,6%) és Zala megyének (0,9%). Természetesen ezeket az értékeket árnyalják az állami beruházások, amelyek hozzájárulnak 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 humán szektorban, és javítani regionális eloszlásuk arányait.

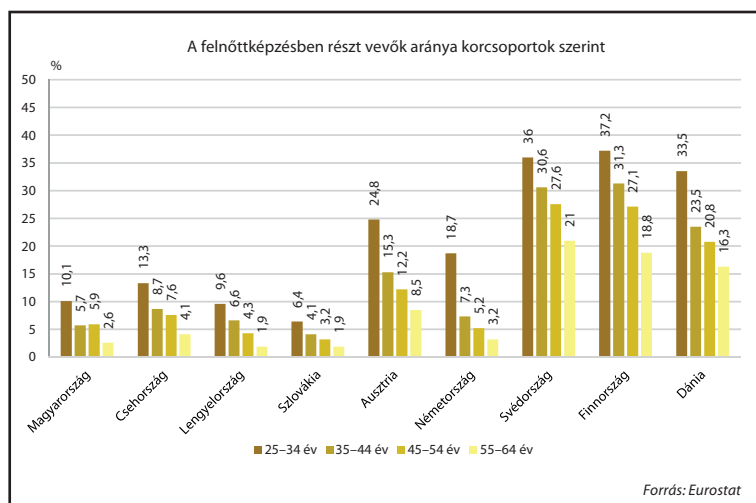
G.3.2. Felnőttképzésben való részvétel (lifelong learning) a 25–64 éves korcsoportban

Az Európai Unió 2020-ig szóló stratégiájának céljai között szerepel az intelligens, fenntartható és befogadó gazdaság létrehozása. Ez nem képzelhető el a humán vagyon állandó fejlesztése, ezen belül a felnőtt- és továbbképzés – angol szóval lifelong learning, azaz élethosszig tartó 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 2006 és 2018 között. A második ábrán a 2018-ban felnőttképzésben részt vevők kor szerinti adatai láthatók. A hőmérő pedig nemzetközi összehasonlító adatokat tartalmaz. 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: 2017-ben és 2018-ban lassulást látunk. Az adataink nemzetközi összehasonlításban különösen rosszak. A hőmérőn azt látjuk, hogy a magyar érték 5,1 százalékponttal rosszabb, mint az EU-átlag. Sőt, 2017-hez képest még romlott is az érték (2017-ben a különbség 4,7 százalékpont volt). 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. 2017-hez képest Szlovákia és Lengyelország javította, Csehország és Magyarország rontotta az arányt. 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. Különösen nagy problémát jelent a korcsop-

portok közötti jelentős különbség. Az idősebb korosztály továbbképzési arányában ugyanis még nagyobb az eltérés a V4-ek és a fejlett országok között. (Kivétel Németország, ahol szintén jelentős a korcsoportok közötti különbség.) Ez azt vetíti előre, hogy a 40, de még inkább az 50 év feletiek kieshetnek a munkaerőpiacról, mivel tudáshiány miatt nem lesznek képesek követni a gyors technológiai változásokat. De nemcsak munkavállalóként, hanem piaci szereplőként, fogyasztóként is visszafoghatják a fejlődést, ha nem tudják majd hasznosítani a digitalizáció kínálta lehetőségeket. Ezen a területen a cégeknek is többet kellene tenniük. Figyelemfelkeltő az Eurostat azon adata, amely szerint 2018-ban Magyarországon azon munkavállalók aránya, akiknek informatikai továbbképzését munkaadójuk biztosította vagy finanszírozta, csupán 4%. Az EU-s átlag 8%. A magyar adatnál jobb a lengyel és a szlovák érték is. A cseh ugyanakkora, viszont a német érték 14, az osztrák pedig 10%.

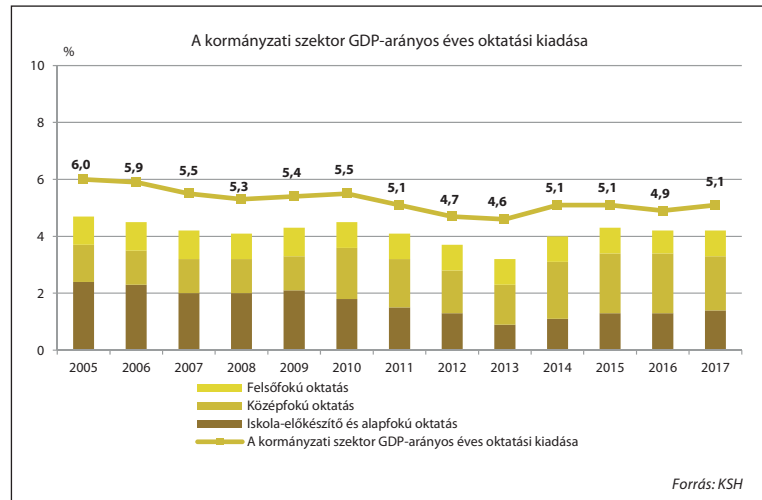


A gyors technológiai változásokba való sikeres bekapcsolódáshoz állami és vállalati szinten egyaránt kulcsfontosságú feladat a felnőttképzésben részt vevők arányának jelentős növelése.

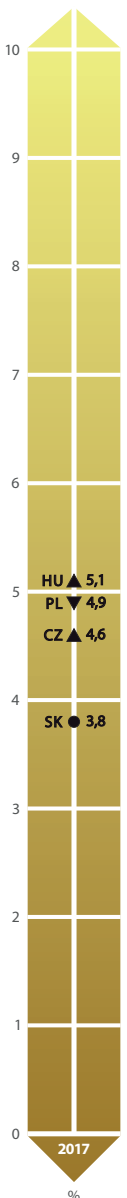
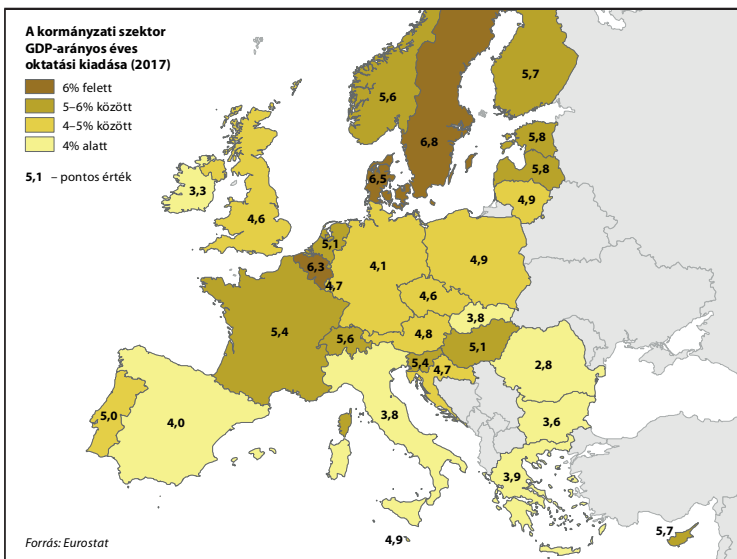
G.3.3. A kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási kiadása

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 GDP-arányos éves oktatási kiadása mutató elemzése. Az indikátor 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-től 2013-ig 1,5 százalékponttal csökkent az iskola-előkészítő és alapfokú oktatásra fordított GDP-arányos érték, ami jelentős visszaesésnek tekinthető, ugyanakkor 2013-tól ismét emelkedést látunk, 2017-ben pedig ismét elértük az 1,4 százalékos szintet. A középfokú oktatást vizsgálva megállapítható, hogy e területen 2005 és 2013 között néhány kiugró évtől eltekintve stagnált a ráfordítások mértéke, majd 2014-től jelentősen többet fordítottak erre az oktatási szintre (2017-ben 1,9%-ot). A felsőoktatás finanszírozására a korábban bemutatott szintekhez képest kisebb „kilengések” jellemzők, 2005 és 2017 között az érték 0,8–1,0% között alakult. A kormányzati szektor GDP-arányos összesített oktatási ráfordítása csökkent a diagramon bemutatott időszakban. A teljes oktatási rendszert tekintve 2005-ben a ráfordítások a bruttó hazai termék 6 százalékát érték el, ez a vizsgált időszak legmagasabb



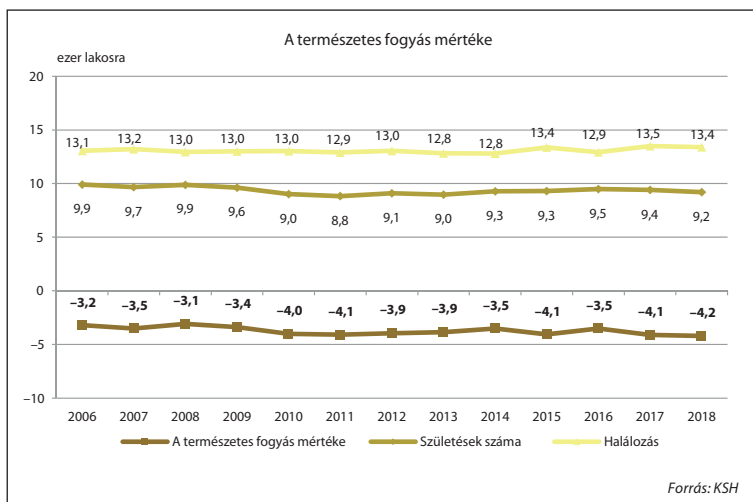
értéke. Ezután 2013-ig fokozatos csökkenés tapasztalható, 2014 után pedig 4,9 és 5,1% közötti értékeket találunk, tehát 2014 és 2017 között jelentős változás nem történt az oktatási ráfordítások terén. Jelen mutató különösen a nemzetközi összehasonlítás szempontjából mond sokat arról, hogy miként lesz meg a jövőben is a versenyképesség javításához az ország számára feltétlenül szükséges, jól képzett munkaerő. A 2017-es nemzetközi adatok alapján Magyarország GDP-arányosan többet költött az oktatási rendszer finanszírozására, mint Németország (4,1%), Ausztria (4,8%), de Szlovéniában már magasabb az érték (5,4%). Az 5,1%-os szinttel hazánk a visegrádi országok között az élen végzett, megelőzve Lengyelországot (4,9%), Csehországot (4,6%) és Szlovákiát (3,8%). Fontos azonban a versenyképességben és oktatásban elől járó országok adatainak vizsgálata is: például Dánia (6,5%), Finnország (5,7%) és Svédország (6,8%) a GDP-jének jelentősen nagyobb részét fordítja oktatásra. Jól látható, hogy bár az EU28 átlagához és a visegrádi országokhoz képest Magyarország jobban teljesített, mégis az oktatási ráfordítások mértéke elmarad az előzőekben említett, a vizsgált területet tekintve példaértékű országok mértadataitól.



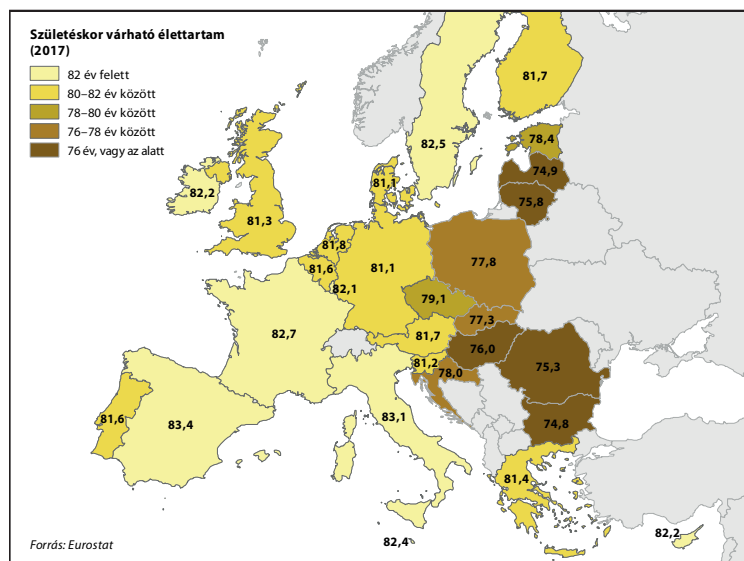
Az oktatási kiadások GDP-arányos értéke 2017-ben emelkedett, ami kedvező, azonban a felhasználás hatékonyságára is nagy figyelmet kell fordítani.

G.3.4. A természetes fogyás mértéke

Egy nemzet legfontosabb erőforrása a humán vagyona. A humán vagyon mennyiségi gyarapodása és minőségi fejlődése lehetővé teszi a versenyképesség tudásra építő javítását. Magyarországon tartósan magas a természetes fogyás mértéke. 2018-ban az adat enyhén, 0,1 százalékponttal tovább romlott. 2017-hez képest a fogyás 40 097-ről 41 238-ra, vagyis 1141 fővel nőtt. Ennek oka, hogy bár a halálozási adat enyhén, 131 674-ről 131 045-re javult, a születésszám 91 577-ről 89 807-re csökkent. A teljes termékenységi mutató 1,49, nem változott 2017-hez képest. A várható élettartam is a humán vagyon fontos jellemzője. 2018-ban a születéskor várható élettartam Magyarországon 75,94 év volt. Ez 0,17 év javulást jelent a 2017. évi 75,77 év átlagértékhez képest. Nőtt a férfiak és nők születéskor várható átlagélettartama is. Férfiak esetén 72,4 évről 72,56 évre, nők esetén pedig 78,99 évről 79,19 évre. Nemzetközi összehasonlításban a 2017. évi adatok állnak rendelkezésre. Ezek alapján, ahogyan az a térképen látható, a születéskor várható élettartam az EU-ban Magyarországon az ötödik legalacsonyabb, az átlagnál 4,9 évvel rövidebb. Rosszabb adata csak Lettországnak, Litvániának, Romániának és Bulgáriának van. A legmagasabb várható átlagos élettartammal, 83,4 évvel Spanyolország büszkélkedhet. 2010-ről 2017-re a V4-ek között legjobban, 1,7 évvel Szlovákia, legkevésbé pedig, 1,3 évvel Magyarország javította a várható élettartamot. A cseh és lengyel érték egyaránt 1,4 év. Viszont, ahogyan a hőmérőn látjuk, a 65. életévet már elérték esetén a még várható élettartamban már nincsenek olyan nagy különb-



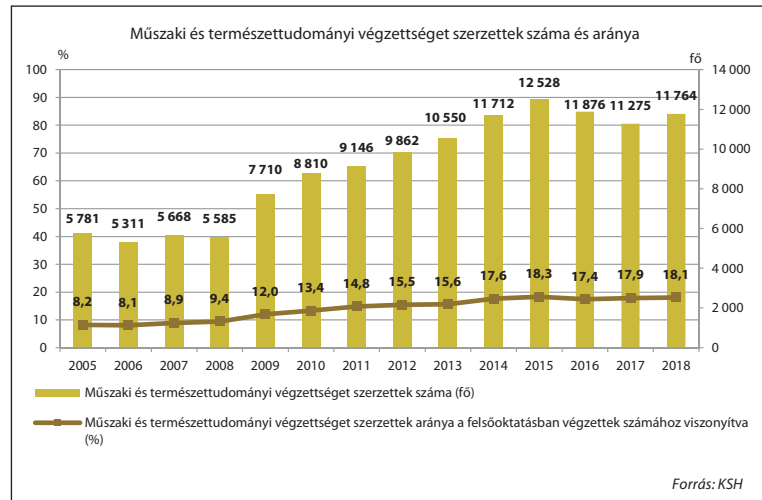
ségek a vizsgált országok között. A legalacsonyabb érték azonban ez esetben is a magyar. Fontosak továbbá a regionális adatok is. A KSH adatai alapján 2017-ben a születéskor várható legmagasabb élettartam férfiak és nők esetén egyaránt Budapesten (74,27 és 80,06 év), a legalacsonyabb pedig Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (70,5 és 76,76 év) volt. Jellemző Magyarországra az is, hogy öregszik a társadalom. 2019. január 1-jén a legalacsonyabb átlagélettartam férfiak esetén Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (38,7 év), nők esetén pedig Pest megyében (42,6 év), a legmagasabb átlagélettartam pedig férfiak és nők esetén egyaránt Zala megyében volt (42,7 és 47,2 év). Az országos átlagélettartam a férfiaknál 40,5, a nőknél pedig 44,7 év. Ez mindkét nem esetén 1,2 év átlagélettartam-növekedést jelent 2012-höz képest. 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. Nemzetközi kutatások bizonyítják, hogy az élettartam meghosszabbításához általában az alacsony képzettségűek képzettségi szintjének emelése is hozzájárulhat.



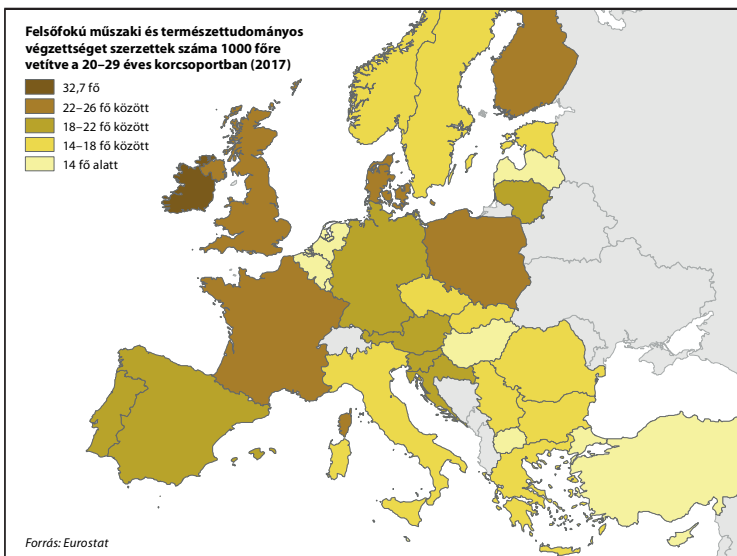
A versenyképesség-javítás egyik alappillére a humán vagyon. Ezért átfogó stratégiára van szükség a népességfogyás megállításához, valamint a várható élettartam növeléséhez.

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 versenyképes tudásra van szükség. Fontos azonban megjegyezni, hogy 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 adatok értelmezésénél figyelembe kell vennünk, hogy a vizsgált időszakban átalakult a felsőoktatás, 2005-ben bevezették a Bologna-rendszert. 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. 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. 2016-



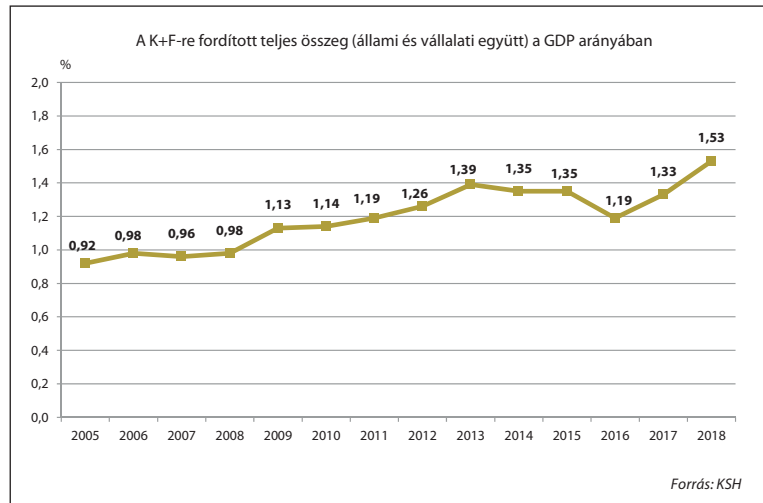
ban a végzett hallgatók száma kismértékben visszaesett, ekkor 11 876 fő szerzett felsőfokú műszaki vagy természettudományos végzettséget. A legfrissebb, 2018-as érték jelentősen nem tér el a két évvel korábbitól, ekkor 11 764 fő fejezte be sikeresen a tanulmányait. A műszaki és természettudományos végzettséget szerzettek számát a felsőoktatásban végzettek számához viszonyítva is nyilvánvalóvá válik, hogy e két terület népszerűvé vált a jelentkezők körében, a felsőfokú végzettségek közel ötödét (18,08%) ezeken a területeken szerzik meg. Ez a növekedés kedvező, hiszen a hazai termékinnováció és digitális versenyképesség forrását e tudományterületek szakemberei jelenthetik. A nemzetközi adatok alapján azt láthatjuk, hogy a felsőfokú műszaki és természettudományos végzettséget szerzettek száma ezer főre vetítve Írországban (32,7 fő) és Franciaországban (26,0 fő) a legmagasabb, míg Luxemburgban (3,8 fő) és Cipruson (10,1 fő) a legalacsonyabb. A visegrádi országok közül Magyarországon a legkisebb az ezer főre vetített érték (12,1 fő), hiszen Lengyelországban is (23,6 fő), Csehországban (16,8 fő) és Szlovákiában (14,7 fő) is több rendelkeznek ilyen területen szerzett felsőfokú végzettséggel.



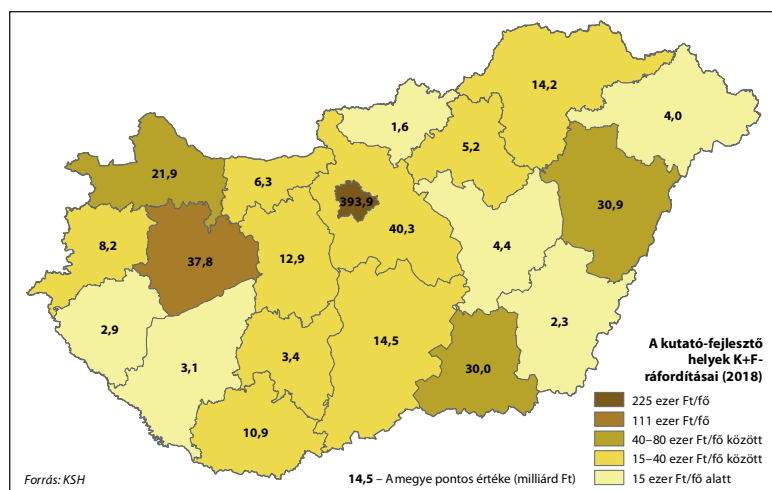
A műszaki és természettudományos végzettséggel rendelkezők az innováció és a digitalizáció motorját jelentik, ezért fontos, hogy a magasan képzett szakemberek rendelkezésre álljanak, és versenyképes tudással lépjenek a munkaerőpiacra.

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. 2006 és 2008 között stagnált a mutató értéke, majd 2013-ig lassú, de folyamatos növekedés mutatható ki. A 2005-ös bázisévben 207,8 milliárd Ft-ot fordítottak kutató-fejlesztő tevékenységre, 2013-ban ez az érték már 420,1 milliárd Ft-ot tett ki. 2014-ben, bár abszolút értékben nőtt a K+F-ráfordítások szintje (441,1 milliárd Ft), GDP-arányosan kevesebbet fordítottak (1,35%) erre a területre, mint egy évvel korábban (1,39%). A közelmúlt mélypontja egyértelműen a 2016-os év volt, amikor 1,19%-ra esett vissza a mutató értéke. Abban az évben 41 milliárd Ft-tal csökkent az összes K+F-ráfordítás, ebből a vállalkozásoknál 27, a kutató-fejlesztő intézeteknél és egyéb költségvetési kutatóhelyeknél 5, a felsőoktatási kutató-fejlesztő helyeknél 9 milliárd Ft-tal esett vissza az előző évhez képest. 2017-ben és 2018-ban ismét emelkedés történt, így a legfrissebb adatok szerint hazánk összes K+F-ráfordítása a bruttó hazai termék 1,53%-át (654,1 milliárd Ft-ot) tette ki 2018-ban. Módszertani szempontból fontos kiemelni azonban azt is, hogy 2018-tól



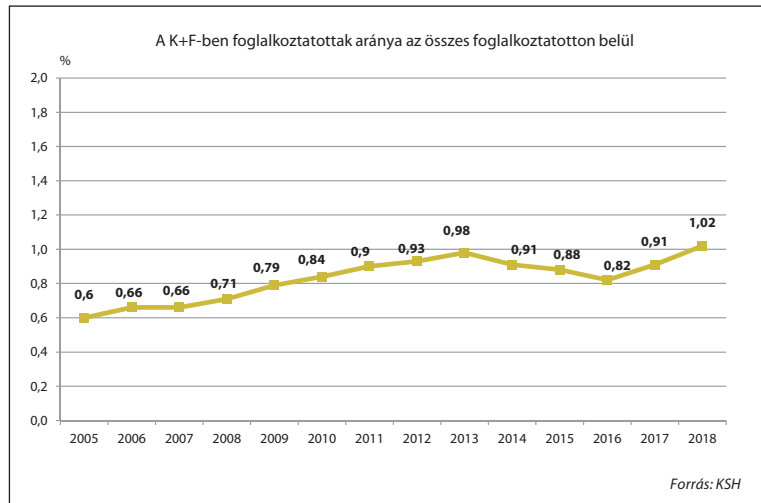
a beruházások tartalmazzák az immateriális javak beszerzésére fordított összegeket is, ami korlátozza az adatok közvetlen összehasonlíthatóságát a korábbi évekkel. Az állami és vállalati szféra együttes kutatás-fejlesztési tevékenységének területi eloszlását vizsgálva megállapítható, hogy a korábbi *Jó Állam Jelentések*ben kimutatott budapesti fölény megmaradt, 2018-ban 60,2% volt a főváros részesedése az összes kutatás-fejlesztési ráfordításból. Összehasonlításképp Nógrád megyében ez az érték 0,2% (1,5 milliárd Ft). A NUTS2 régiók közül Dél-Dunántúl érte el a legalacsonyabb értéket (17,5 milliárd Ft – 2,7%), ugyanakkor a régió belüli különbségek itt is jelentősek, Baranya megyében 67%-kal többet fordítanak K+F-tevékenységre, mint a régió másik két megyéjében (Somogy és Tolna megye) együtt. Ez az intraregionális különbségek meglétére hívja fel a figyelmet.



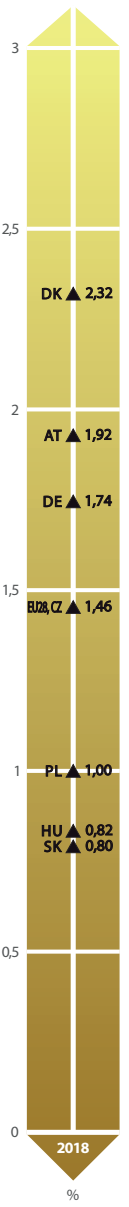
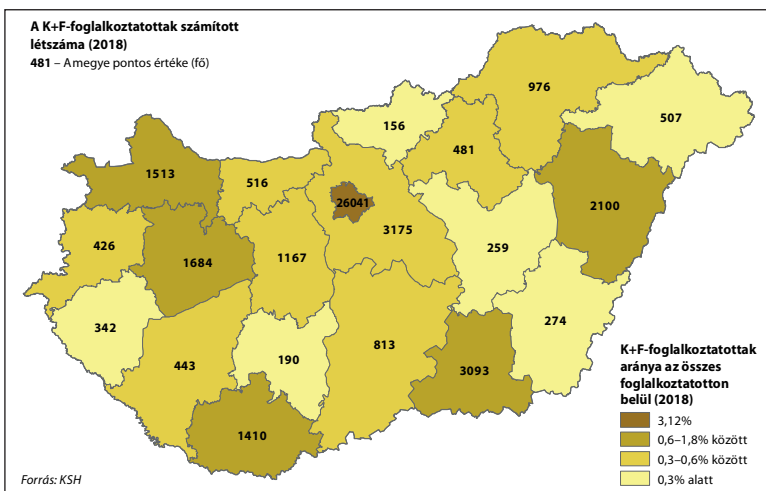
A K+F-ráfordítások GDP-arányos értéke a 2016-os visszaesés után ismét emelkedett, ami kedvező. Kiemelt versenyképességi tényezőről van szó, ezért indokolt a kutatás-fejlesztési tevékenység fokozása.

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

A kutatási és fejlesztési tevékenységhez megfelelő tudásszínvonalú 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 2005 és 2013 között 0,6%-ról 0,98%-ra emelkedett. A kutató-fejlesztő helyek számított (azaz teljes munkaidejű dolgozókra átszámított) K+F-létszáma is bővült 23 239 főről 38 163 főre. Ezt követően (a K+F-ráfordításokhoz hasonlóan) csökkent a kutatás-fejlesztési területen foglalkoztatottak aránya, 2016-ban már csak az összes foglalkoztatott 0,82%-a (35 757 fő) dolgozott ezen a területen. Az utóbbi két évben (2017 és 2018) ismét növekedett a létszám, a legfrissebb adatok szerint a számított K+F-létszám 45 566 fő, ami 1,02%-ot jelent. A hazánkban K+F-területen foglalkoztatottak közül 31 430 fő kutató, 9392 fő K+F-segédzemélyzet (laboránsok, technikusok) és 4744 fő egyéb fizikai és nem fizikai foglalkozású dolgozó. A kutató-fejlesztő helyeken dolgozók közül a vállalati helyek adnak munkát a legtöbb embernek, átszámítva 29 085 főnek, míg a felsőoktatási helyeken 9309 fő, a kutató-fejlesztő intézeteknél és egyéb költségvetési kutatóhelyeknél 7172 fő vállal munkát. A kutató-fejlesztő helyek száma 2018-ban 3491, amelynek közel fele (44%-a) Budapesten található, míg a legkevesebb Nógrád és Tolna megyében (21-21 hely). Ennek megfelelően a foglalkoztatást vizsgálva is fővárosi fölényt tapasztalunk, hiszen itt vállal munkát a kutatás-fejlesztési helyeken dolgozók 57 százaléka. A NUTS2 régiók közül (Budapest



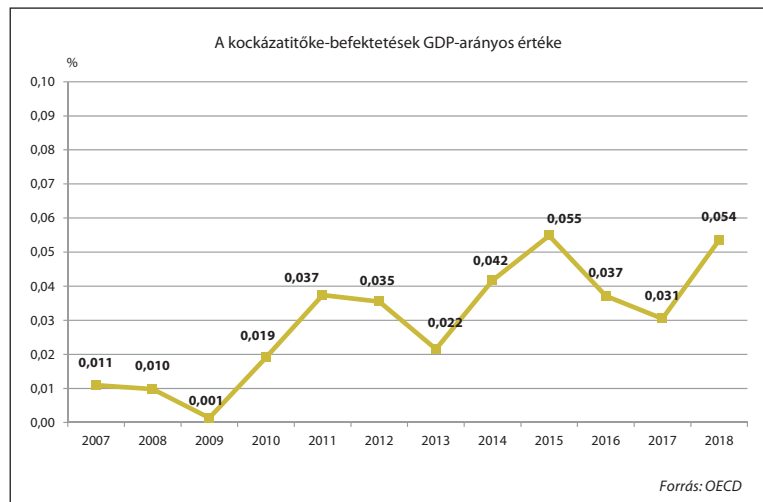
után) a Dél-Alföldön található a legtöbb kutatóhely (419) és foglalkoztatott (4180 fő). E régióban kiemelt szerepe van Csongrád megyének (286 hely és 3093 dolgozó), valamint a megyeszékhelynek, Szegednek. Az Észak-Magyarország régióban mindössze 1613 fő vállal K+F-munkát, a nógrádi K+F-foglalkoztatottak száma 156 fő, ebből 73 fő kutató. A nemzetközi adatokat elemezve azt láthatjuk, hogy 2017-ben Csehországban 1,37%, Szlovákiában 0,76%, míg Lengyelországban 0,90% a K+F-ben foglalkoztatottak aránya, ami azt mutatja, hogy Magyarország a visegrádi országokhoz képest nem ért el rossz eredményt. Ugyanakkor a magasabb cseh adat a hosszabb értékláncokra is utalhat. A kutatás-fejlesztés területén élen járó országokban jelentősen magasabb a K+F-foglalkoztatottak aránya is, például Dániában 2,31%, Finnországban 2,04%, míg Ausztriában 1,86% a részesedésük az összes foglalkoztatotton belül.



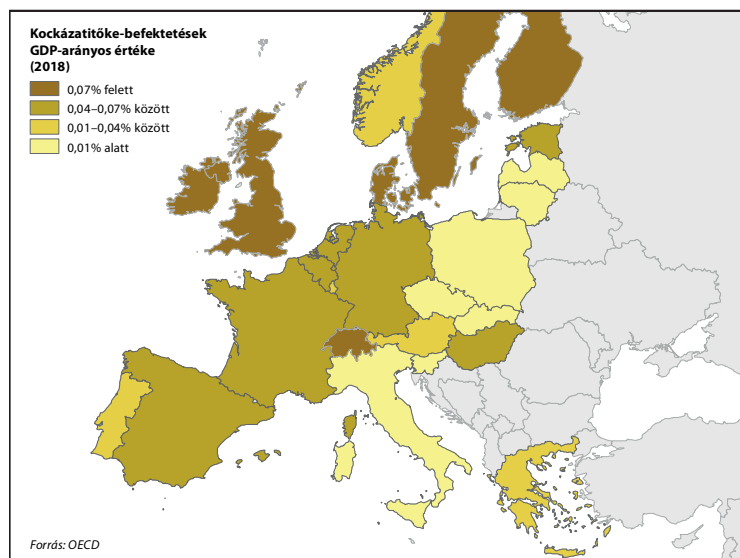
A K+F-ráfordítások önmagukban nem elegendők a tudásbázis fejlesztéséhez, hiszen nem alakítható ki korszerű szerkezetű gazdaság akkor, ha nem nő a tudásalapú munkahelyeken dolgozók aránya.

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 diagramon szereplő idősor azt mutatja, hogy a kockázati tőke-befektetések GDP-arányos értéke az elmúlt tíz évben jelentősen emelkedett. 2016-ban (ekkor ért véget a JEREMIE-program) csökkent a befektetések bruttó hazai termékhez viszonyított értéke, azonban 2018-ra ismét emelkedett. A 2018-as *Jó Állam Jelentésben* szereplő adatok forrása az Eurostat volt, azonban 2019-től már az OECD adatait használjuk. Ahogy a mutató definíciójánál az OECD kiemeli, a kockázati tőkére vonatkozó adatok eltérései a kockázati tőke egységes definíciójának hiányára és az eltérő mérési módszertanokra vezethetők vissza. A hazai kockázati tőke-piac meghatározó részei voltak az elmúlt időszakban a mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató, közös európai forrásokból finanszírozott tőkealapok, a korábban már említett JEREMIE-program keretében. Ezek a források kedvezményes hitel, hitelgarancia és kockázati tőke formájában jelentek meg a hazai tőkepiacon. Magyarországon jelentős szerepe van a 100%-ban állami tulajdonban lévő Széchenyi Tőkealap-kezelő Zrt.-nek, amely az Ipar 4.0-hoz kapcsolódva



2017-ben és 2018-ban két új kockázati tőke-alapot indított, Irinyi I. és Irinyi II. néven. Az alapok célja olyan hatékonysági és digitalizációs fejlesztések támogatása, amelyek hozzájárulnak az iparfejlesztéshez, a hatékonyságnöveléshez és a minőségi előrelépéshez. Az Irinyi I. Kockázati Tőkealap a konvergenciaregiókban 7,47 milliárd Ft-os, míg az Irinyi II. Kockázati Tőkealap 8 milliárd Ft-os kerettel érhető el Közép-Magyarországon. Bár az új alapok első tőkebefektetései 2018-ban és 2019-ben kerültek sorra, a korábbi alapokkal együtt 2018-ig összesen 105 tőkebefektetés történt, amelyek összértéke 14,5 milliárd Ft-ot tett ki. Az alapkezelő sikerességét mutatja, hogy 2018-ig már 34 kiszállás, vagyis exit (vagy részexit) történt. Az OECD nemzetközi adatait vizsgálva jól látható, hogy a GDP-hez mérten legmagasabb arányú kockázati tőke-befektetésekkel rendelkező európai országok Finnország (0,096%), Dánia (0,095%) és Svédország (0,088%). Érdekes, hogy az Amerikai Egyesült Államokban sokkal nagyobb szerepe van a kockázati tőkének, ott a GDP 0,552%-át teszi ki ez az érték.

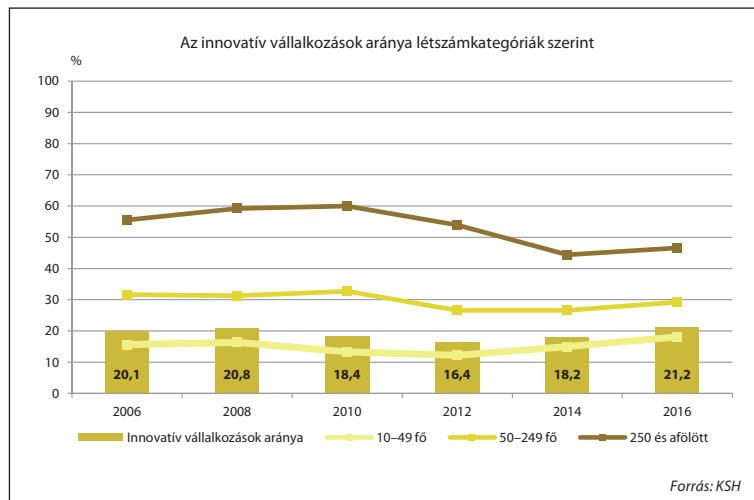


Bővíteni kell a fiatal, nagy növekedési eséllyel rendelkező vállalkozások finanszírozási forrásait. Ez hozzájárulhat a magyar vállalkozások innovativitásához és versenyképességéhez.

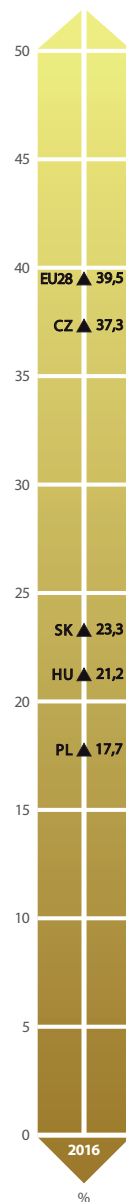
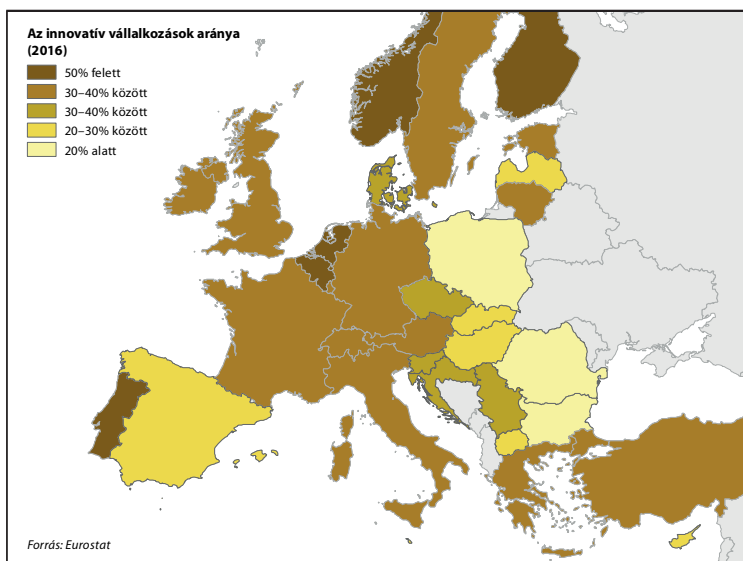
G.4.4. Az innovatív vállalkozások aránya

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 (20,1%) képest nem emelkedett jelentősen az innovatív vállalkozások aránya, az adatok szerint 2016-ban a cégek 21,2%-a hajtott végre termék- és/vagy eljárásinnovációt. A kisvállalkozásoknak (10–49 fős létszám) csupán a 18,1%-a

minősült innovatívnak 2016-ban, ugyanakkor e szektorban 2012 óta javulást látunk. A közép- és nagyvállalatokat (50 fő felett) tekintve megállapíthatjuk, hogy a 2006-os bázis-évhez képest 2010-ig emelkedett az innovációt alkalmazó vállalkozások aránya, azonban 2012-ben és 2014-ben már mindkét szektor jelentősen rontott innovációs teljesítményén, de 2016-ban itt is növekedés látható. A KSH adatai szerint a leginnovatívabb hazai ágazat a gyógyszergyártás, itt a vállalkozások 63,9%-a számított innovatívnak. A kőolaj-feldolgozás ágazatban 50%, a számítógép, elektronikai, optikai termék gyártásában pedig 49,5% volt ez az arány. A legkevésbé innovatív ágazat a ruházati termék (15,6%), a dohánytermék (16,7%) és a bőr, bőrtermék, lábbeli (18,4%) gyártása volt. A termék- és eljárásinnováción túl a hazai vállalkozások 12,9%-a alkalmazza a szervezeti innováció valamely formáját. Ezek közül a leggyakoribb



az új munkaszervezési és döntési rendszerek bevezetése volt (9,7%). A szervezeti innováció is elsősorban a nagyvállalatokra jellemző, itt a vállalkozások 37,2%-a alkalmazza valamelyik formát, míg a közép- és nagyvállalatoknál (50–249 fő) 18,2%, a kisvállalkozásoknál 10,5% volt az arány. Az innováció további formája a marketinginnováció, amely a szervezeti innovációhoz hasonlóan a vállalkozások 12,9%-ánál jelenik meg. Itt azonban a nagyvállalatok fölénye kevésbé jelentős, csupán 23,9%-uk alkalmazott marketinginnovációt, a kisvállalkozásoknál pedig 11,3%. A marketinginnováció leggyakoribb megjelenési formája az új média vagy technika alkalmazása a termék reklámozására, ezt a vállalkozások 7,4%-ánál használták. A nemzetközi adatokat vizsgálva látható, hogy elsősorban a nyugat-európai és skandináv országokban magas az innovatív vállalkozások aránya. A visegrádi országokat tekintve a 2016-os adatok alapján Csehország (37,3%) és Szlovákia (23,3%) megelőzi Magyarországot, Lengyelországban viszont csak 17,7% az arányuk.

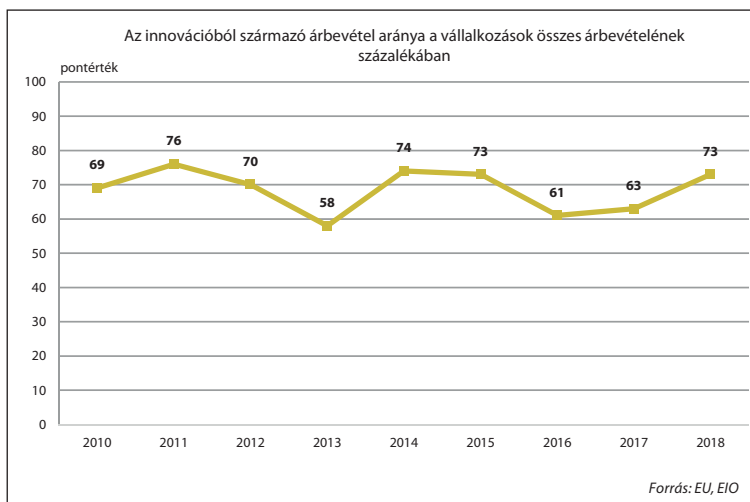


Mivel az innovatív cégek tevékenysége a magas hozzáadott érték előállítását és a sikeres exportot segíti, kiemelt figyelmet kell fordítani erre a területre.

Forrás: Eurostat
*Az adatokat a 2014-es évhez hasonlítottuk.

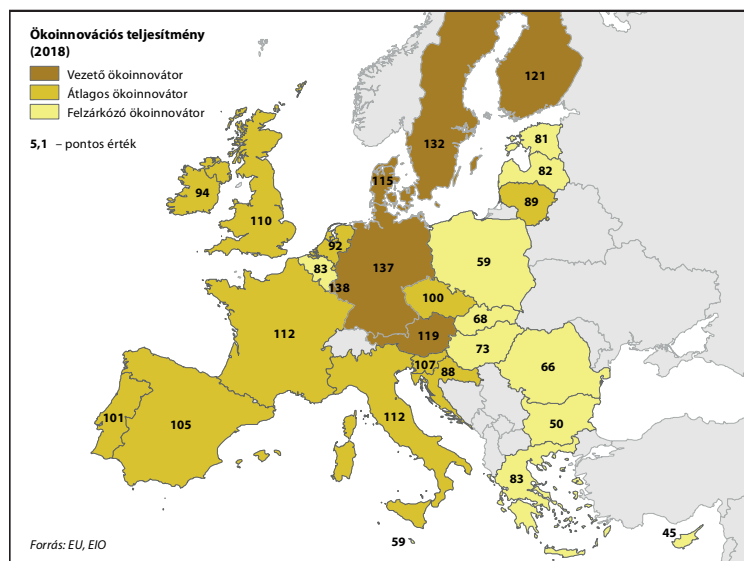
G.4.5. Ökoinnovációs teljesítmény

Az Európai Unió a 2000-es évek végén igen nagy figyelmet fordított az ökoinnováció területére, 2011 végén pedig elfogadták az Ökoinnovációs akciótervet (Eco-Innovation Action Plan) is, amely az ökoinnovációs fejlesztések bővítésével kívánja növelni a környezettudatos teljesítményt és foglalkoztatást, valamint az erőforrás-hatékonyságot. Az ökoinnováció az innováció bármely területén (termék-, eljárás-, marketing-, szervezeti innováció) megvalósulhat, ha az csökkenti a környezetterhelést vagy a természeti erőforrások felelőtlen felhasználását. Az országok ökoinnovációs teljesítményének mérésére kidolgozták az ökoinnovációs indexet, amely egy több mutatóból készített, kompozit indikátor. A mérésnél öt területet vizsgálnak: (i) az ökoinnováció bemeneti feltételei, (ii) ökoinnovációs tevékenységek, (iii) ökoinnovációs kimenetek, (iv) az ökoinnováció társadalmi-gazdasági hatásai, (v) az ökoinnováció erőforrás-hatékonysági hatásai. Magyarország ökoinnovációs teljesítményét alapvetően a többi országhoz képest tudjuk megítélni. A ökoinnovációs index értékét úgy kell értelmezni, hogy az EU28-tagországok átlagos értékét 100-nak tekintjük, így a 100 alatti pontérték átlag alatti, míg a 100 feletti az átlagnál jobb teljesítményt mutat. Ebből következik, hogy az országok pontszámát nemcsak a saját teljesítményük, hanem a többi országé is befolyásolja. Így az az ország is visszaeshet a rangsorban, amelyikben javul az ökoinnovációs teljesítmény, ha a többi országban dinamikusabb a növekedés. Az országokat három kategóriába sorolják az ökoinnovációs index értéke alapján. A legjobban teljesítő országok tartoznak a „vezető ökoinnovátorok”



közé, a közepes eredményt elérik az „átlagos ökoinnovátorok”, míg a leggyengébb eredménnyel rendelkezők a „felzárkózó ökoinnovátorok”. Magyarország 2010 óta a felzárkózó országok közé tartozik, mivel az elmúlt években nem tudott jelentősen javítani a pozícióján. Az ökoinnovációhoz kapcsolódó szabadalmak, tudományos publikációk alacsony száma és a témához kapcsolódó mérsékelt médiafigyelem miatt az „ökoinnovációs kimenetek” területén 2018-ban nem érte el az uniós átlag tíz százalékát sem, amellyel az utolsó helyen végzett a 28 tagország között. A legkedvezőbb pozícióban „az ökoinnováció társadalmi-gazdasági hatásai” területen volt. Az összesített ökoinnovációs index alapján Csehország jelentősen előrelépett, a 2010-ben szerzett 74-es pontértékhez képest 2018-ra már elérte az Európai Unió átlagát. Szlovákia és Lengyelország bár megkezdte a felzárkózást, a legfrissebb adataik továbbra is gyenge eredményt tükröznek. E mutató esetében kijelenthetjük, hogy a versenyképességi és innovációs indexek alapján is jól teljesítő országok végeztek a rangsor élén (Luxemburg, Németország, Svédország, Finnország, Ausztria, Dánia).

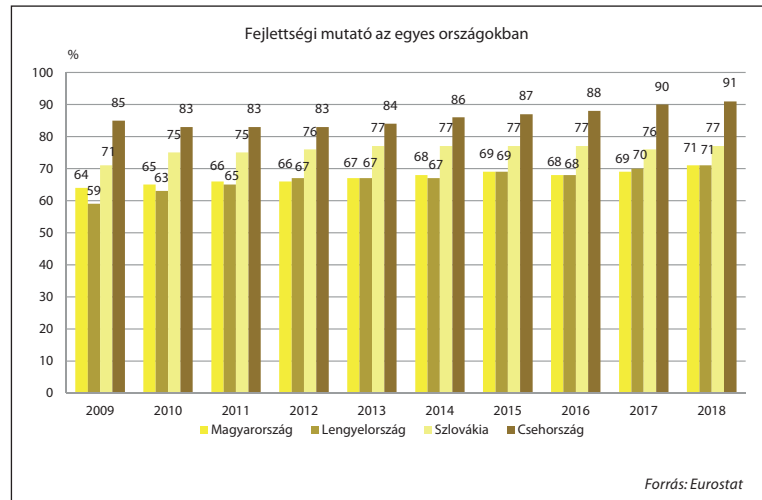
Az ökoinnovációs teljesítmény (2018) térképén látható az országok rangsorolása. A vezető ökoinnovátorok (sötétbarna) között szerepelnek Svédország (121), Dánia (132), Finnország (81), Németország (82), és Ausztria (89). Az átlagos ökoinnovátorok (sárga) között szerepelnek Magyarország (73), Csehország (100), és Lengyelország (68). A felzárkózó ökoinnovátorok (világoszöld) között szerepelnek az EU28-ak átlaga (100) és az EU27-ek átlaga (100). A pontszámok a következők: 121, 132, 81, 82, 89, 94, 110, 92, 83, 137, 59, 100, 68, 112, 119, 73, 66, 101, 105, 112, 107, 88, 50, 83, 59, 45.



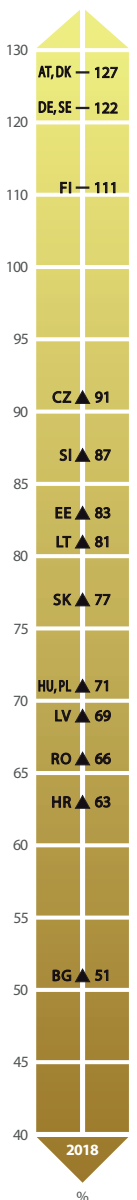
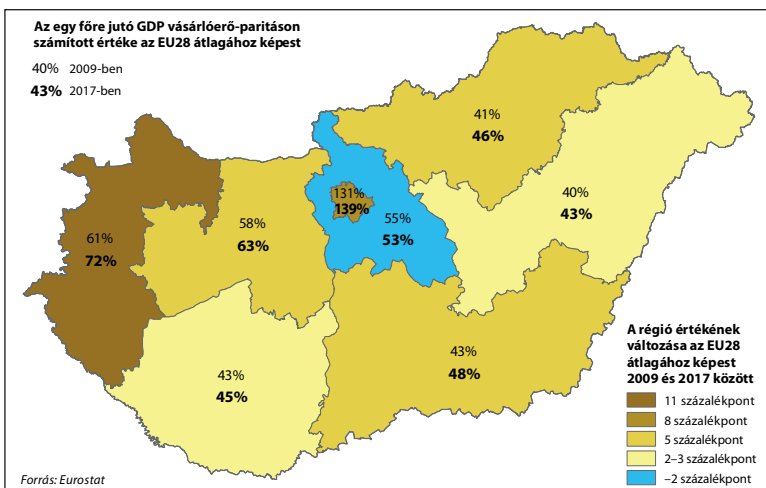
A versenyképesség és a fenntartható fejlődés érdekében folytatni kell a felzárkózást az ökoinnováció terén élén járó országokhoz.

G.5.1. Fejlettségi mutató országosan és regionális szinten

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 átlagos fejlettségi szintjét, ha 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 2009-ben Magyarország fejlettségi szintje a V4-ek között a harmadik helyen volt. A legalacsonyabb szinten Lengyelország állt. 2018-ra viszont egy szintre kerültünk Lengyelországgal. A csehek megőrizték vezető helyüket. Magyarország a vizsgált 10 év alatt 7, Csehország 6, Lengyelország 12, és Szlovákia 6 százalékponttal javította pozícióját. A 2017-ről 2018-ra történt nagyobb ugrás Magyarországon a kivételesen jó GDP-növekedésnek köszönhető. A hőmérőn láthatjuk, hogy a fejlett országok messze megelőzik a V4-eket. A magyarnál rosszabb pozícióban csak Bulgária, Románia, Horvátország és Lettország van. Ezzel szemben Észtország, Litvánia és Szlovénia mutatója jobb. Ha Magyarország egyes régióinak fejlődési tendenciáit tekintjük, azt látjuk, hogy az EU-s csatlakozás óta leginkább Budapest és a Nyugat-Dunántúl, legkevésbé pedig a Dél-Dunántúl 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



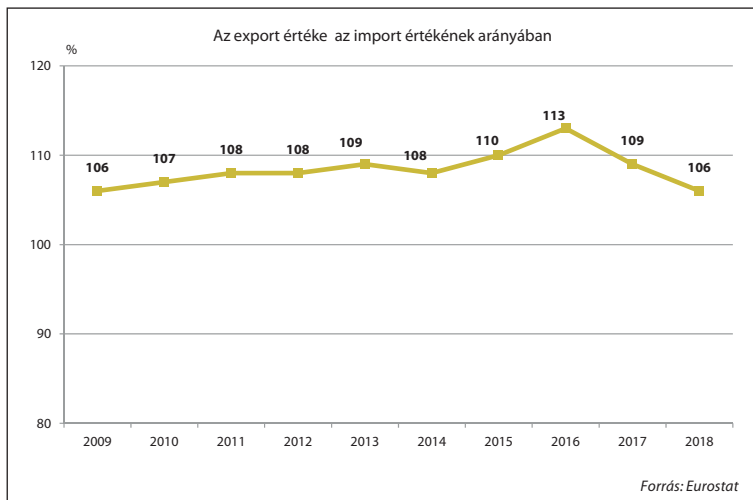
elviheti az országból. Fel kell figyelni arra is, hogy Pest megye – amely 2018. január 1-jétől önálló tervezési-statisztikai régió lett – két százalékponttal visszacsúszott, miközben Budapest 8 százalékponttal előrelépett. Ennek az oka, hogy korábban Pest megye Budapesttel együtt alkotta a Közép-Magyarország régiót, amelyen belül Pest megye lemaradását elrejtették Budapest gyorsan javuló adatai. Az EU-s csatlakozás egyik fő célja a mielőbbi gazdasági felzárkózás volt. Valójában azonban az EU-s átlagot egyedül Csehország közelítette meg. Számítások szerint, ha a magyar gazdaságnak sikerülne az EU-átlagnál tartósan legalább 2%-kal nagyobb GDP-növekedést elérni, akkor felgyorsulhatna a fejlettségi mutatóval mért felzárkózás. Azonban azt is szem előtt kell tartanunk, hogy a GDP-mutató egyrészt kizárólag pénzügyi szemléletű, és pontatlanságok is jellemzik. Ezért a társadalmi haladást, amelynek egyik fontos feltétele a regionális egyenlőtlenségek csökkenése, nem méri megbízhatóan.



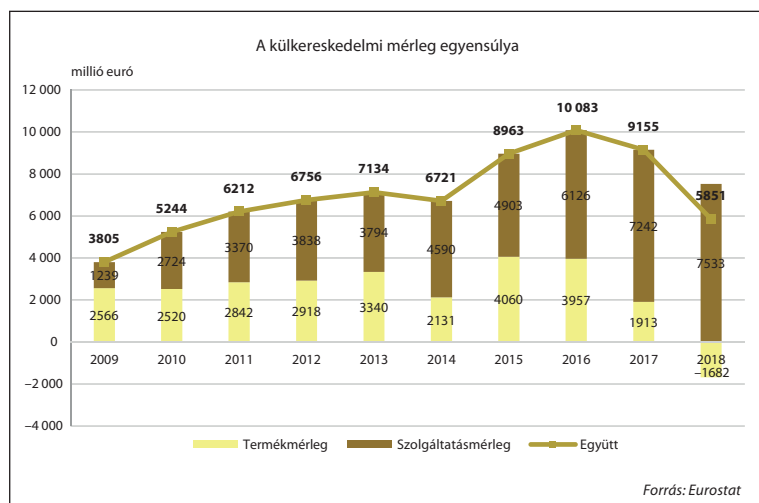
A fejlettségi felzárkózás feltétele a gazdasági szerkezet korszerűsödése, a nagy hozzáadott értékű, innovatív tevékenységek arányának növelése és a regionális különbségek csökkentése.

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 és 2013 között javult, majd a 2014. évi enyhe romlás után 2015-ben ismét pozitív irányba mozdult. Viszont 2017-ben és 2018-ban újabb romlás következett be. Ennek oka, hogy lassult az export bővülése, az import viszont magas szinten maradt, túllépve az export-növekedés értékét. Ahogyan azt a hőmérőn látjuk, Magyarország erősen exportorientált ország. 2018-ban az export értéke a GDP közel 85%-át tette ki. Ezért nem mindegy, hogy mit adunk el. Az oszlopdiagram azt mutatja, hogy a termékeket tekintve rosszabb a kereskedelmi mérlegünk egyensúlya, mint szolgáltatások esetén. Sőt, a termékegyenleg 2018-ban át is fordult negatívba. Ennek két fő oka a fogyasztás növekedése és az építőipar erőteljes bővülése, amelyek miatt megugrott a termékimport. Ami pedig a földrajzi relációkat illeti, arra érdemes figyelni, hogy az ún. keleti nyitás politikája egyelőre nem hozza a várt eredményeket. Ugyanis amíg az EU-val szemben kereskedelmi többletünk van, addig az ázsiai országokkal, közöttük is elsősorban Kínával szemben jelentős a mérleg-hiányunk. Behozatalunk – a KSH adatai szerint – 2018-ban, éves összehasonlításban az EU-ból 4,9, az EU-n kívülről pedig 11,3%-kal nőtt. Kivitelünk az EU-ba 5,6%-kal erősödött, viszont az EU-n kívülre 1,1%-kal csökkent. Kína esetén a behozatalunk 2,6%-kal bővült, a kivitelünk pedig 4,7%-kal romlott. 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 világpiacon a kereslet. A keresletet



azonban megfelelő piaci munkával meg is lehet teremteni. Ennek fontos eleme a termelési szerkezet sokszínűsége. Vagyis 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 világpiacon. 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 cseereértékünket. Érdemes figyelni arra, hogy Magyarországon a külkereskedelmi többlete főleg a szolgáltatások exportjából származik. Ez azt jelzi, hogy a szolgáltatásoknál nagyobb a hazai új hozzáadott érték, vagyis hosszabbak az érték-láncok. Továbbá minél diverzifikáltabb, sokszínűbb egy gazdaság, annál kevésbé ugrik meg az importigény a beruházási és a fogyasztási igény bővülése esetén.

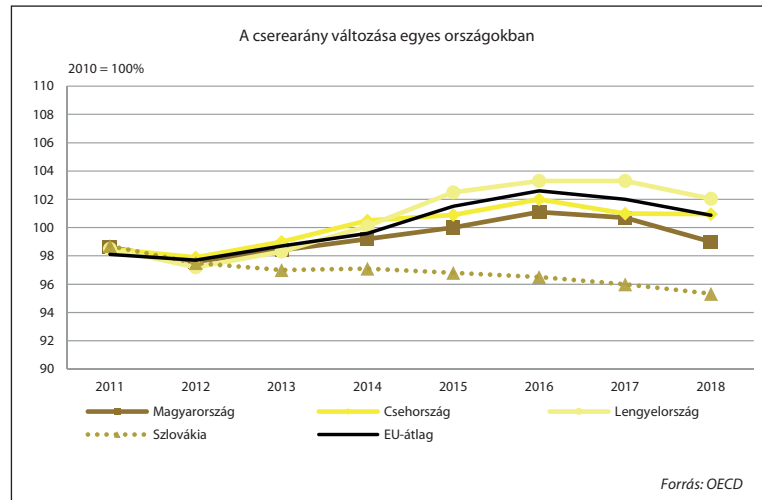


A külkereskedelmi aktívum további javításához növelni kell az export hazai hozzáadottérték- és újdonságtartalmát, továbbá a gazdaság diverzifikáltságát.

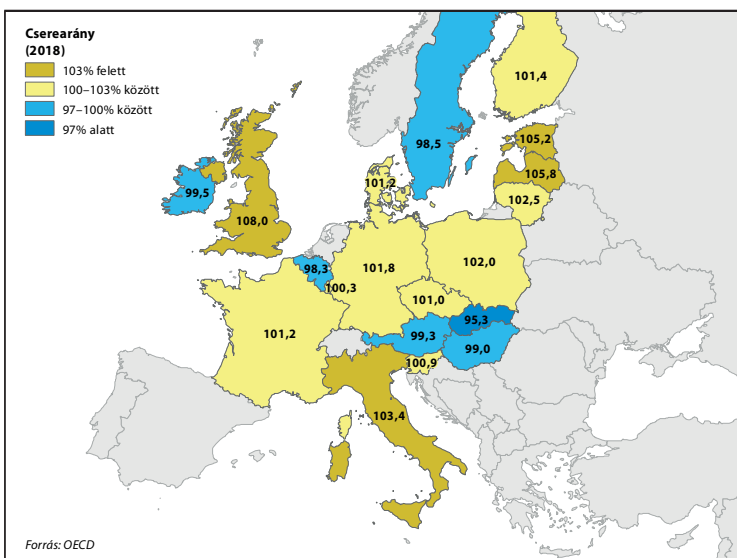
G.5.3. A cserearány változása

A cserearány egy ország export- és importárainak arányát méri. Minél drágábban tud eladni, és olcsóbban vásárolni egy ország, annál jobb lesz a cserearánya. Ez az indikátor 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 kényeserül 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. Így a cserearány kiemelkedően fontos külkereskedelmi mutató. Magyarország hangsúlyozottan exportorientált ország. Az Eurostat adatai szerint 2018-ban a magyar áru- és szolgáltatásexport együttesen a GDP 84,9%-át tette ki. Ennél nagyobb érték a V4-ek között csak Szlovákiában volt, 96,1%. Csehország esetén a GDP 78,4, Lengyelország esetén pedig 55,6%-át adja az export. Magyarország és Szlovákia esetén jelentős 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. Figyelemre méltó viszont, hogy 2016-ról 2017-re a magyar és a szlovák cserearány romlott, a lengyel és a cseh pedig javult. A magyar cserearány romlásának valószínű oka a megnövekedett import, amelyen belül nöhetett a magasabb árú termékek aránya, miközben az exportnál nehezebb volt áremelkedést elérni. Ez a tendencia 2017-ről 2018-ra úgy változott, hogy a magyar és szlovák cserearány tovább romlott, de romlott a lengyel érték is. Egyedül Csehország tudta enyhén javítani cserearányát. A fejlett gazdaságú országok között – amint azt a térképen látjuk – Nagy-Britannia és Olaszország cserearánya különösen kedvező. Több országban romlott a cserearány, ami az exportpiacok bizonytalanságának növekedését érzékelteti. A cserearány változására sok tényező hat. A legfontosabb azonban az, hogy az exportárualap bővüljön, minősége javuljon, hozzáadottérték- és innovációtartalma növekedjen, a gazdaság pedig sokszínűbbé váljon.

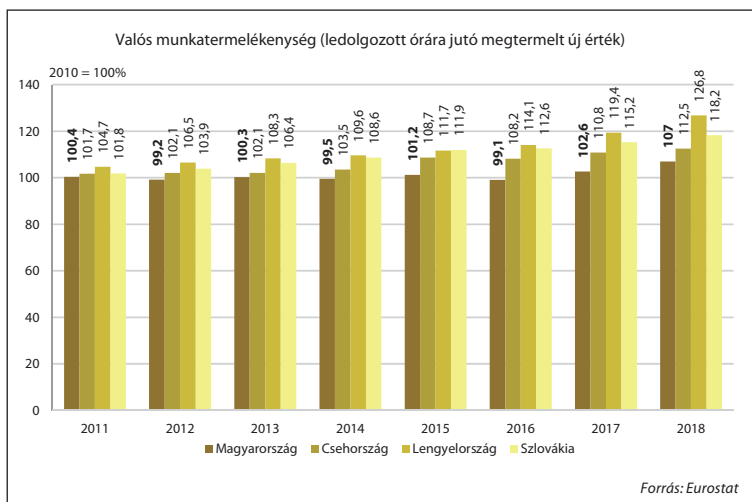


A cserearány javításához növelni kell az exporttermékek és -szolgáltatások tudás- és újdonságtartalmát, a gazdaság diverzifikáltságát, és bővíteni a jó minőségű exportárualapot.

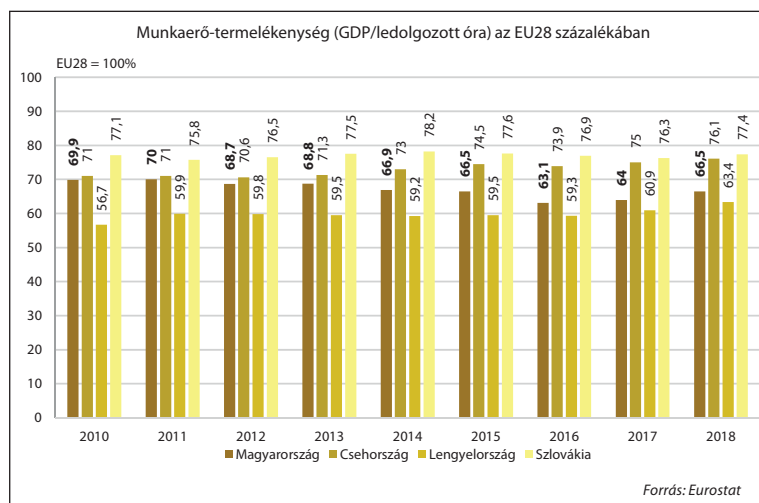
G.5.4. Munkaerő-termelékenység

A munkaerő-termelékenységet többféle mutatóval mérhetjük. Az egyik országos szinten mutatja ki, 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. Nemzetközi összehasonlításra ez jobb mutató, mint az, amelyik a GDP-t az összes foglalkoztatotthoz viszonyítja. Ugyanis az utóbbi nem tesz különbséget a részmunkaidőben és a teljes munkaidőben foglalkoztatottak között, ami jelentős torzítást okoz. A V4-országok termelékenysége abszolút értékének változását 2011 és 2018 között a 2010-es bázishoz

viszonyítva a görbék szemléltetik. Ezek szerint a legkevésbé – mindösszesen 7 százalékponttal – a magyar termelékenység javult. A legnagyobb, 26,8 százalékos javulás Lengyelországban következett be. Azonban nemcsak az abszolút érték, hanem az EU-átlaghoz mért felzárkózás mértéke is fontos, mivel ez mutatja meg, hogy másokhoz képest mennyivel okosabban használítja egy ország a munkaerőjét. Az oszlopdiagramon a V4-országok termelékenységének alakulását mérjük a ledolgozott órákhoz viszonyított GDP alapján az EU-átlag százalékában 2010 és 2018 között. Látható, hogy valamennyi V4-ország termelékenysége jelentősen az EU átlaga alatt marad. Magyarország ezen mutatóban sem javította pozícióját a V4-ek között: maradt a második helyen Lengyelország után úgy, hogy közben 3,4%-kal még romlott is a magyar érték. Ezt a romlást, ugyanúgy, mint a 2010-es bázishoz mért mutató esetén, magyarázhatja az, hogy a foglalkoztatottság növelésével egyre több olyan kevésbé szakképzett munka-



erő került a munkaerőpiacra, amely csak alacsonyabb új érték előállítására képes. Érdekes adatokat látunk a hőmérvön is. Azt szemléltetik, hogyan alakulnak a termelékenységi adatok, ha a bérkülönbségeket is figyelembe vesszük. (Ezt a mutatót „bérekkel korrigált termelékenységnek” hívják.) Ennek alapján változik az eddigi kép. Látható, hogy így megugrik a V4-ek termelékenysége. A legnagyobb érték Lengyelországban és Magyarországon található, aminek az az oka, hogy itt a legalacsonyabbak az egy órára jutó bérköltségek. A munkatermelékenység átlagos szintjét sok tényező befolyásolja. Függetlenül például a munkahelyek és munkaeszközök technológiai korszerűségétől, a munkavállalók képzettségétől, az értékláncok hosszától, a gazdaság ágazati szerkezetétől, továbbá egyre inkább a vállalkozások digitalizáltságának szintjétől. Minél hosszabbak az értékláncok, és minél nagyobb a gazdaságban a nagyobb termelékenységgel működő ágazatok aránya, annál magasabb lesz a termelékenység általános szintje.

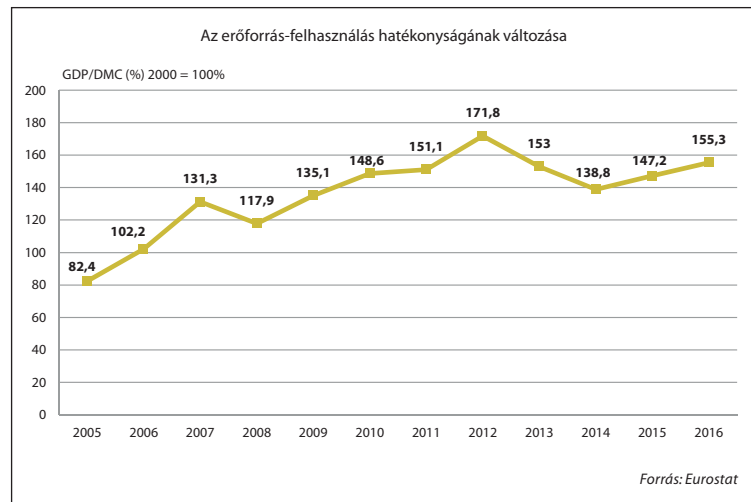


A termelékenység növelése a versenyképesség javításának alapja. Ehhez a gazdasági szerkezet és a technológiák további korszerűsítésére, tudásberuházásra és digitalizációra van szükség.

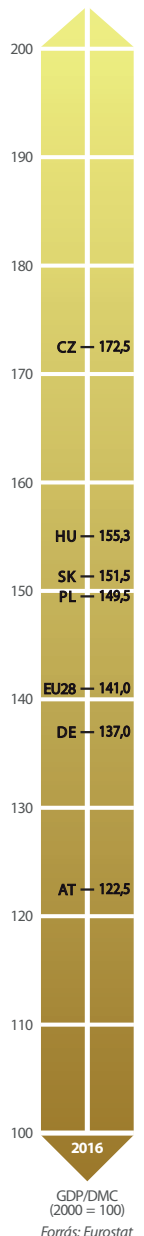
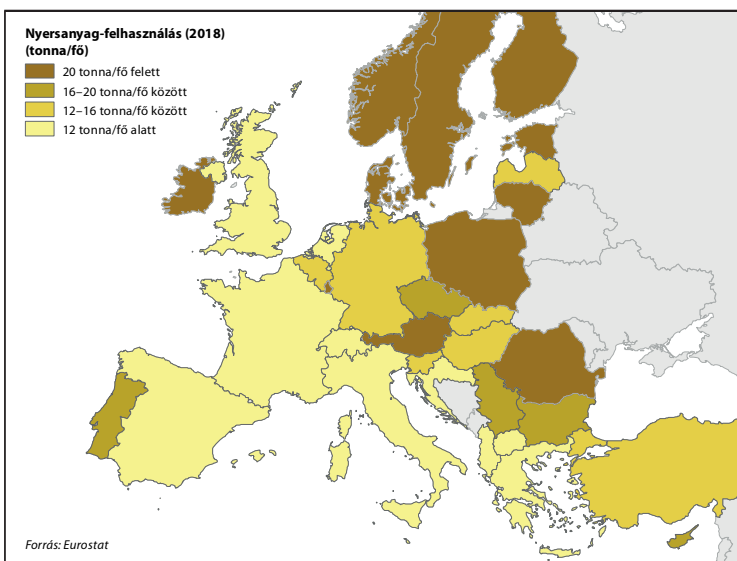
G.5.5. A természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága

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, a nem megújuló – fosszilis – energiaforrásokat, valamint a bioszféra elemeit. A kutatások szerint a föld népességeltartó képességét és a gazdasági tevékenységet is egyre inkább korlátozza, hogy mennyi ásványkincset és energiaforrást vonunk ki a természetből, és ez a jövőben nemcsak a gazdasági teljesítmény növekedésének, hanem már szinten tartásának is gátja lehet.

Éppen ezért kiemelt figyelmet érdemel, hogy a természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága jelentősen növekedjen. 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, levonva az összegből az exportált értéket. (A diagramon ennek változását látjuk a 2000-es év adatahoz képest. A 100 feletti érték a mutató romlását jelenti.) A felhasználás hatékonyságát kétféleképpen lehet javítani. Egyrészt a felhasználók részéről hulladékmentesebb hasznosítással, korszerűbb technológiák alkalmazásával, másrészt azzal, ha a gazda-



ság 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 csökkenti a világpiaci bizonytalanságoknak való kitettséget, előnyösen hat a költségekre, és ezzel javítja a versenyképességet. Már csak azért is, mert a jövő erőforrások szűkében lévő világában a nyersanyaghatékony technológiákat használó gazdaságok egyértelműen versenyelőnybe fognak kerülni. Magyarországon 2018-ban 15,4 tonna természeti erőforrást használtunk fel fejenként, ami sajnos erős növekedés a 2017-es 13,1 tonnához képest, és ezzel az európai uniós átlag felé is kerültünk. Ez 3,8 tonna biomassza eredetű nyersanyagból, 0,3 tonna fémből, 8,9 tonna nemfém ásványból és 2,4 tonna fosszilis energiahordozóból tevődik össze. Az összetétel szerkezete az EU-s arányoknak megfelelő, egyik esetben sem találunk kiemelkedő szerepet. A régiós országok esetében nagy a szórás. Horvátország jóval (11 tonna), Szlovénia és Szlovákia kissé (14,2 és 14,6 tonna) alacsonyabb, Csehország (16,3 tonna) kissé, Bulgária, Lengyelország és Románia (19,6, 20,4 és 21,6 tonna) pedig jóval magasabb felhasználással működik. Európában a legjobb, azaz legalacsonyabb adatokat az Egyesült Királyság, Hollandia és a mediterrán országok esetében látjuk.



A magyar gazdaság természetierőforrás-hatékonysága romlott, az egy főre jutó felhasználásunk az európai uniós átlag fölé került.

FENNTARTHATÓSÁG

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A *Jó Állam Jelentés*be kerülő indikátorok fejlesztésének kezdetétől fontosnak tartottuk meghatározni, hogy mit tekintünk „jó”-nak. Valamennyi kötetben igyekeztünk az állam „jól működéséből” kiindulni akkor, amikor a fenntarthatóság hatásterület bevezető gondolatait fogalmaztuk meg. Ez idén sem lesz másként. Fontos meghatározni azt a keretrendszert, amelyben gondolkodtunk, illetve azt is, hogy véleményünk szerint mi az indikátorok fő célja.

A feladat meghatározásakor azt az útmutatást kaptuk, hogy olyan indikátorokat fejlesszünk, amelyek hű képet adnak Magyarország fenntarthatósággal összefüggő állapotáról. A másik szempont az volt, hogy ezek a mutatók valamilyen kormányzati képességgel összefüggjenek, azaz legyen lehetőség a beavatkozásra, ha megvan rá a szándék. Fontos volt az is, hogy az adott időintervallumban meghozott intézkedések fenntarthatósági hatásai mérhetőek legyenek. Mivel hazánk még nem rendelkezik átfogó és a döntéshozók által elfogadott fenntartható fejlődési stratégiával, így a vállalatokhoz és célelértékekhez nem kapcsolódnak ilyen jellegű referenciaértékek. Abból indultunk ki tehát az egyes mutatók esetében, hogy tudományosan milyen irány vagy érték lenne kívánatos, valamint össze tudjuk-e hasonlítani a magyarországi adatokat és trendeket az európai vagy globális értékekkel.

A jó állam feladata, hogy egy ország természeti és humán értékeit megőrizze, és állapotukat javítsa. A természeti adottságok olyan értékek, amelyekkel csak gondos gazda módjára szabad bánni. A termőföld, az erdők, a természetes állat- és növényvilág nem tekinthető pusztán a gazdaság érdekében kitermelhető javaknak. A természeti tőke az egyik legfontosabb örökségünk, még ha nem is mindig fejezhető ki a gazdasági értéke.

A klímaváltozás egyre fenyegetőbb, és szinte nincs olyan nap, amikor valamelyik országos (nem szak-) sajtóban ne jelenne meg e témában új hír. Eközben azt látjuk, hogy sehol sem történik hathatós intézkedés, dacára a klímaegyezményeknek és a fenntartható fejlődési céloknak. Érthető módon a szegényebb országok polgárai jobban szeretnék élni, miközben a fejlett társadalmakban élők továbbra is túlfogyasztanak és rendíthetetlenül pazarolnak. Mindkét jelenség az ökolábnyom növekedéséhez vezet.

A humán tőkével sem gazdálkodunk jobban. Továbbra sem sikerült felszámolni az éhezést vagy a nyomort, miközben meglenne rá a megtermelt jövedelem világszinten. A Föld lakosainak száma megállíthatatlanul növekszik, és ez a növekedés javarészt a legszegényebb régiók országaiban koncentrálódik. Magyarország lakosainak száma 1980 óta folyamatosan csökken, és ezzel párhuzamosan nő az eltartottak aránya, ezen belül egyre nagyobb az időskorúak száma. Ez a fejlett országokra jellemző folyamat.

A fenntarthatóság harmóniát jelent a természet, a társadalom és a gazdaság működésében. A harmónia azt jelenti, hogy ezek a rendszerek, amelyek ilyen sorrendben egymás alrendszerei, nem egymás rovására, hanem egymást támogatva működhetnek

fenntarthatóan. Jelenleg a gazdaság belülről fölemesztí a társadalmakat, és ezzel párhuzamosan a természeti tőkét.

A kutatás kezdetén az volt a kérdés, milyen mutatók alkalmasak arra, hogy minél több területen megfelelően reprezentálják a végbemenő folyamatokat. Az utóbbi időben az volt a törekvésünk, hogy ne a mutatók cseréjével, hanem a meglévő mutatók felhasználhatóbbá tételével javítsuk a hatásterületet.

Azzal a hittel láttunk neki a feladatunknak idén is, hogy nem hiába dolgozunk. Hogy a döntéshozók megtekintik a számokat, és kíváncsiak lesznek a számok mögötti miértekre is. Bízunk abban, hogy a mutatórendszer létezése azt jelzi, hogy igény van ezekre az információkra.

Érdeemes azt is megjegyezni, hogy számos nemzetközi egyezmény és törekvés, valamint ezekhez kapcsolódó mutató létezik, amely a fenntartható fejlődést támogatja. Ezek a mutatórendszerek azért is fontosak, mert megmutatják a nemzetközi törekvéseket, és kapaszkodót jelentenek a helyi stratégiák és célok kialakításához. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy minden régió és ország más és más, ami nem csak az erdőterületek eltérő százalékában vagy a gazdasági teljesítmény különbségeiben mutatkozik meg. Különbözőek az emberek, a földrajzi adottságok, a hagyományok és a történelem által az adott országon hagyott nyomok. Így nem standardizálhatók azok a helyi stratégiák sem, amelyeket egy adott országnak vagy régióknak a működése fenntarthatósága érdekében ki kell alakítania. A cél közös, de az utak különbözőek. Így a *Jó Állam Jelentés* és ezen belül a fenntarthatósági hatásterület is rezonál a globális célokkal, de figyelembe veszi a helyi adottságokat, erősségeket és gyengeségeket. A mi feladatunk éppen az volt, hogy ezekre a helyi sajátosságokra rátapintsunk, és mint egy ütőéren, rajta tartsuk a kezünket.

Meggyőződésünk, hogy a jóllét szorosan összefügg a fenntarthatósággal. Ahogyan Herman Daly amerikai közgazdász megfogalmazza: „A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét 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.”²

Az állam küldetése, hogy biztosítsa a lehetőséget állampolgárai számára, hogy jólétben, boldogan élhessenek. A fejlődés útja a jóllét irányába visz, amely magában foglalja az anyagi biztonság megteremtésének lehetőségét. Ez az a szükséges minimum, ami az értelmes és tartalmas élethez kell, de itt nem lehet megállni. Az is az állam feladata, hogy megteremtse a lehetőséget a további fejlődésre, a jobbá válásra polgárai számára. Az oktatás mára, a 4. ipari forradalom idején, az egyik legjobb és szinte nélkülözhe-

¹ A fejezet szerzői: Besenyei Mónika (a munkacsoport vezetője), Dr. Földi László, Dr. Hetesi Zsolt, Dr. Zsóka Ágnes.

² 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. 277.

tetlen befektetés lett. Nem lehet megállni a „szükségleti piramis” alján, ha a virágzó gazdaság (és nem gazdagság!) elérése a cél.

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

A társadalom működéséhez szükséges erőforrások a minket körülvevő környezetből, azaz a bioszférából kerülnek be a gazdaságba. A gazdaság számára felesleges anyagok pedig hulladékként (kibocsátások) visszakérülnek a bioszférába, ahol azt várjuk a természettől, hogy feldolgozza és ártalmatlanítsa azokat. Ez a körforgás mindaddig fenntartható, amíg a kitermelt (leartott) anyagok mennyisége, valamint a visszajuttatott hulladék feldolgozásához szükséges erőforrások nem haladják meg a természet megújulóképességét. Azonban ennek a határnak a túllépését követően (a növekvő ökológiai lábnyom) elindul a degradáció, ami tovább csökkenti a bioszféra kapacitását (biokapacitás). Az egyensúly felbomlása beláthatatlan következményekhez vezet (már nem is olyan) hosszú távon. A szigorú fenntarthatóság azt jelenti, hogy a természeti erőforrásokra időben állandó (konstans) készletként tekintünk. Ez a meghatározás azt feltételezi, hogy a természeti és az ember alkotta tőke a termelésben kiegészítik, de nem helyettesítik egymást.

A mutatóinkat úgy válogattuk ki, hogy mi magunk is a természeti és az emberi tőke fontosságát hangsúlyozzuk, és a gazdasági tényezőket csak mint a fejlődési célok elérését támogató mutatókat használjuk. Ezzel is azt szeretnénk jelezni, hogy a gazdaság fontos része a rendszer működésének, de csak mint „kiszolgáló” egység, és nem szabad összekeverni az eszközöket a célokkal.

A Jó Állam indikátorrendszere arra vállalkozik, hogy mérőműszerként funkcionáljon a döntéshozók számára. Fenntarthatósági szempontból azokat a témákat jártuk körül, és igyekeztünk megfelelő módon mérhetővé tenni, amelyek a fenntarthatóság alap gondolatát támogatják. A Fenntarthatóság hatásterület kutatóinak mindenkori célja, hogy információkkal támogassa a döntéshozókat, és megmutassa, milyen területekre érdemes figyelni, ha a fenntartható fejlődés megvalósítása a cél.

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 a társadalmunkat ellátja a fennmaradáshoz szükséges erőforrásokkal.

Immár több éve az alábbi mutatók alkotják a fenntarthatósági hatásterületet:

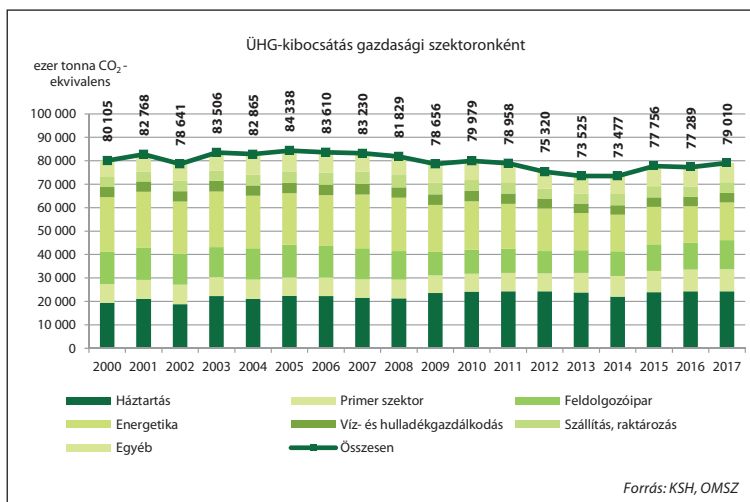
- Üvegházhatású gázok kibocsátása
- Budapest átlaghőmérsékletének változása
- A megújuló energia aránya a teljes energiatermelésen belül
- Az erdőterületek szén-dioxid-megkötése
- ÜHG-intenzitás és az energiafogyasztás ÜHG-intenzitása
- Biológiai kapacitás
- A mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő madárfajok állományváltozása
- Az ökológiai gazdálkodásba bevont területek aránya a mezőgazdasági területen belül
- Az országos jelentőségű, egyedi jogszabállyal védett területek nagysága
- Az újrafeldolgozással hasznosított hulladék aránya
- A primerenergia-felhasználás mennyisége összesen
- Egy főre jutó közüzemi vízfogyasztás
- Megújuló felszíni vízkészlet
- A háztartások egy főre jutó végső energiafelhasználása
- Energiaintenzitás
- Hulladékintenzitás
- Települési szennyvíztisztítási index
- A lakosság levegőszennyezettségi veszélyeztetettsége
- Nitrogénmérleg
- Ökológiai lábnyom
- Függőségi arány
- Ökoiskolákban tanuló diákok aránya
- A túlsúlyosak és az elhízottak együttes aránya
- Az egy főre jutó települési hulladék mennyisége
- Jövedelemelosztás (Gini-index)

Az indikátorok elsősorban számok, és bár önmagukban is értelmezhetők, de több olyan előzmény és következmény tartozik hozzájuk, amellyel együtt alkothatunk valódi képet valamely területről. Így az indikátoroknak nem (csak) az értéke, de a tendenciája is fontos üzenetet hordoz. Az is előfordul, hogy a változás tendenciája ugyan kedvező, ám a javulás üteme messze elmarad a kívánatostól.

Mint minden szám, így a fenntarthatósági mutatók is jelenségeket kívánnak bemutatni. És a jelenség mindig fontosabb, mint maga a szám. Ezt érdemes szem előtt tartania annak, aki a kezébe veszi a kötetet. Értő szemekkel olvasva sok hasznos következtetés levonására alkalmas olvasmány.

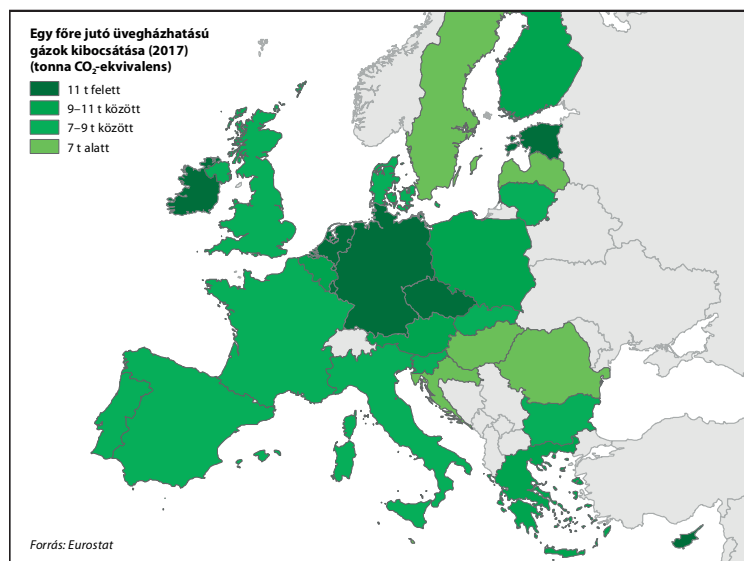
F.1.1. Üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása

Az éghajlatváltozás jelenleg az egyik legtöbbet publikált, legszélesebb körben ismert globális probléma. Bár még mindig vannak a jelenséget elutasító ún. klímaszkeptikusok, ma már a kutatók és a közvélemény nagy része 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 többlettelével 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 folyamata már nem képesek kompenzálni ezt a többletmennyiséget, aminek negatív jelenségeként 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 hevesége. Hazánkban például a csapadék összmenyiségének minimális csökkenése mellett egyenetlenebbé vált annak eloszlása, ami egyes területeken többletvizeket (árvíz, belvív), 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 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, az elmúlt évtizedekben csökkent hazánk üvegházgáz-kibocsátása, és Magyarország kiemelkedően túlteljesíti a vállalt emisszióscsökkentést. 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). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy megjelent egy 2015 óta tartó növekedési trend az ÜHG-

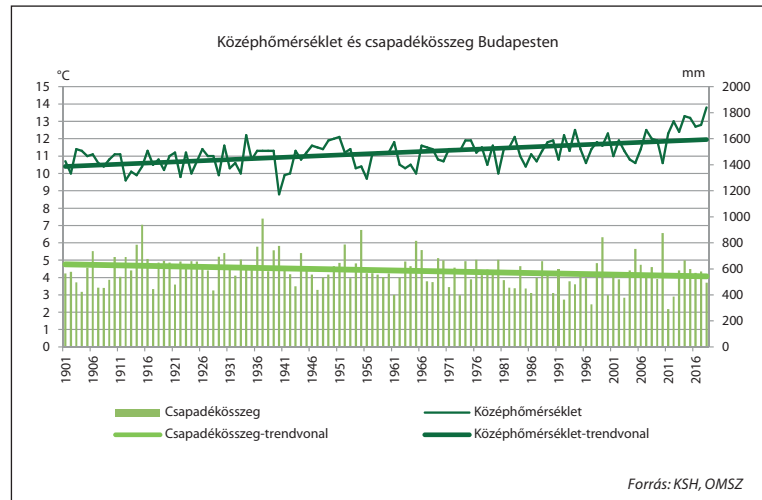
kibocsátás terén, amely 2017-ben is fennmaradt. A növekedés összefügg a gazdasági teljesítmény jelentős javulásával, azaz hazánkban a GDP-növekedést még nem sikerült lecsatolni teljesen az ÜHG-emisszió növekedéséről. Ezért fontos feladat a fosszilis energiahordozók kiváltása karbonmentes vagy karbonsemleges energiaforrásokkal, és lehetőség szerint a megújuló energiák mind szélesebb körű felhasználásával. A visegrádi országok közül egyedül Csehország tudott javítani a szén-dioxid-kibocsátási adatain 2016-hoz képest.



Kedvező, hogy az ÜHG-kibocsátás hosszú távon csökken hazánkban, de a fenntarthatóság javítása érdekében fontos lenne, hogy a csökkenés legalább fennmaradjon.

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 üvegházhatású (ÜHG-) gázok által globálisan generált hőtöbblet sokfelé oszlik el, és így a légköri 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 jelentkezik. 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 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 súlylyal, amikor a folyamat szinte megfordíthatatlan. Másrészt a jelenséget kiváltó ÜHG-k „élettartama” a légkörben igen hosszú (például a N_2O -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 is látható, hogy 2012 óta látványosan gyorsul az évi átlaghőmérsékletek emelkedése. 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 összmenyisége alig változott, időbeli eloszlása azonban



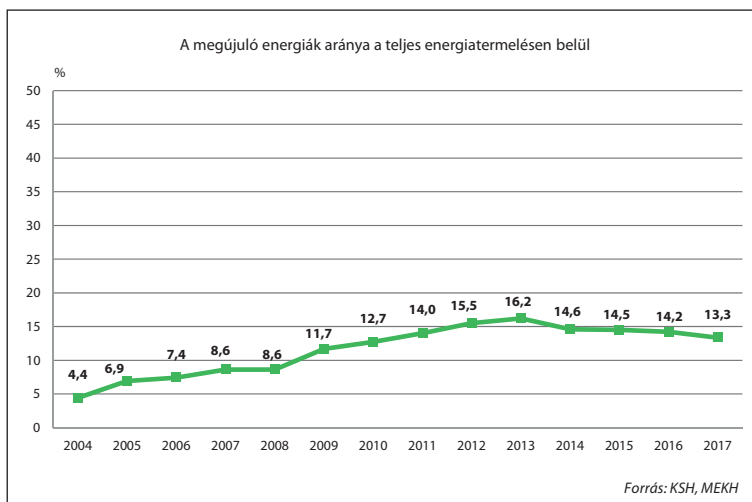
egyenetlenebbé vált, az egyszerre jelentkező nagyobb mennyiségű csapadékot hosszabb, szárazabb periódusok követik. Kormányzati szempontból ezek a változások számos problémát generálnak, amelyek kezelésére a mezőgazdaság, az egészségügy és az infrastruktúra számos ágazatában megfelelő intézkedéscsomagok 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 többletkockázatot hordoznak. A hőségriasztások időszakában statisztikailag kimutatható a többlethalálozás, 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 többlethalálozást, ami évente átlagosan 24,9 többlethalálozást jelent a referencia-időszakban tapasztalt évi 55,8 többletesethez képest.¹ Extrém hideg időszakokban, amelyek szintén előfordulnak, 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.

¹ 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.

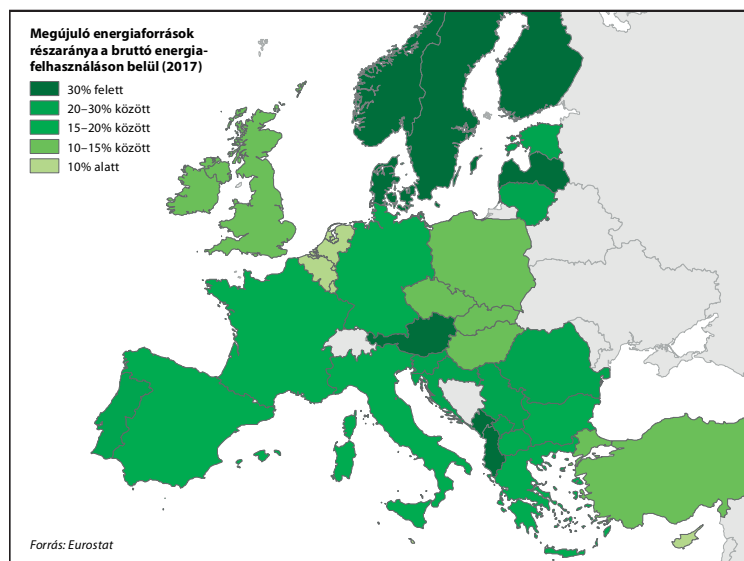
A hőmérséklet emelkedése és a szélsőséges időjárási jelenségek számos adaptációs többletfeladatot rónak a kormányzatra.

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 szén-dioxidot 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. Ugyanakkor 2017-ben növekedett a primerenergia-felhasználás, a megújulóenergia-termelés viszont nem nőtt jelentősen, így a százalékos arány csökkent. Hasonló folyamat játszódott le valamennyi visegrádi országban. A térképen jól látható, hogy EU-s összehasonlításban sajnos jóval az átlag alatt vagyunk, és nem csak a nyugat-európai tagállamok előznek meg minket. Hazánk egyik legfontosabb meglévő és tervezett beruházása a Paksi Atomerőmű, amelynek kapacitásfenntartása a villamosáram-termelés karbonsemlegességének egyik pillére. A megújuló energiahordozókból előállított energia teljes mennyiségén belül lényeges még ennek fajtánkénti részesezése 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



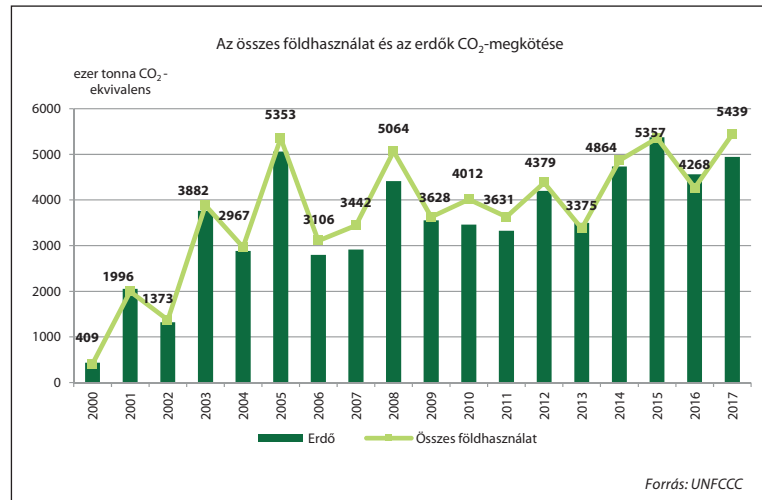
ideális a vízi erőművek építése. Sajnos a közhiedelemmel ellentétben a vízenergia sem teljesen „tisztá” energia, ha tekintetbe vesszük a síkvidéki víztározók kialakításával okozott környezetátalakítást és -rombolást, valamint az üzemelés miatt megemelkedő talajvízszint okozta belvizesedést, szikesedést, talajeróziót. A szélenergia feltételei sem annyira ideálisak, mint egyes tengerparti országokban, nem könnyű megfelelő szélsébségű „szélfolyosókat” találni. Ezzel együtt hazánkban a szélenergia telepítése az ezredfordulón nagy számban megkezdődött, bár 2006 óta újabb engedélyt nem adtak ki. Jelenleg 172 szélturbina van üzemben, mintegy 330 MW névleges teljesítménnyel. Viszont köztudottan geotermikus „nagy hatalom” vagyunk, országunk bővelkedik hévizes, termálvizes forrásokban, és a földkéregben található rétegenergiákat tekintve valóban a világátlag felett állunk. Sajátoságaiból fakadóan a geotermikus áramtermelés mellett nagy mennyiségű hőhasznosítás lehetséges, ami sokoldalú hasznosítást tesz lehetővé akár városi környezetben is. A geotermia kihasználása jelenleg még elmarad az elvárhatótól. 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 Egyenlítővel 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 CO₂-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-szén-dioxid-kibocsátás, így az is nyilvánvaló, hogy ez ellen csupán két dolgot tehetünk, és ezek egyaránt fontosak. Egyrészt minden területen megvizsgáljuk a szén-dioxid-emisszió csökkentésének lehetőségeit, és megfelelő programokat dolgozunk ki ennek megvalósítására, másrészt igyekszünk javítani a légkörben lévő szén-dioxid 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 energiaforrások által a légkörbe juttatott szén-dioxid 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 „energiaövények”, olyan intenzíven termeszthető 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 szén-dioxid-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 szén-dioxid-megkötő potenciál rejlik. A grafikon alapján elmondhatjuk, hogy hazánk erdői évente mintegy 5-6 millió tonna üvegházhatású gáz meg-



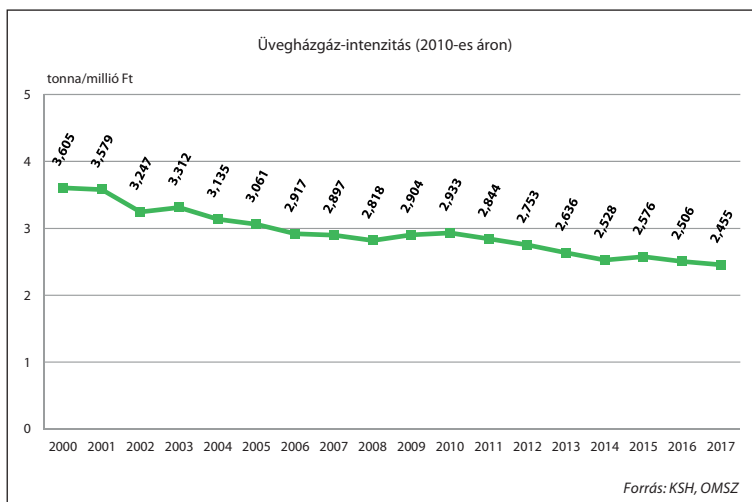
kötésére képesek, míg a teljes ÜHG-kibocsátás-mutatónál (F.1.1.) láthatjuk, hogy országunk emissziós értékei ennél egy nagyságrenddel nagyobbak (2015-ben 77,867 millió tonna CO₂-ekvivalens volt). Nyilvánvalóan az összes zöld növény együttes teljesítménye a mérvadó, de látható, hogy az erdővel borított területeink nagyságát érdemes lenne tovább növelni. A diagramról az is leolvasható, hogy az erdőterületeink szén-dioxid-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, amelyet 2017-ben látványos növekedés fordított vissza. A jövőre vonatkozóan kiemelt feladatként kell kezelni a növekedés fenntartását, ebben a vonatkozásban a kormányzat erdősítést és fásítást ösztönző programjai kiemelendően lépések. 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 erdővel 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 megsaporodott 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. évi 3,6 tonna/millió Ft-os értékről 2015-re 2,6 tonna/millió Ft-ra csökkent, ami nagymértékű 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 szolgáltató 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 (2000–2015 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 2017-ig ennél jóval nagyobb arányban, 32%-kal csökkent. Az ÜHG-intenzitás abszolút értéke 2017-ben az EU 28 tagállamában átlagosan 0,31 kg volt (1 euró 2010-es áron számított bruttó hozzáadott értékre jutóan), míg Magyarországon 0,56 kg, ami romlást mutat 2014-hez képest. Ennek oka az energiafogyasztás növekedése, a megújulóenergia-termelés stagnálása mellett. Ez azt jelenti, hogy hazánkban a mutató további javítására van szükség a karbonintenzitás csökkentése érdekében. Ez sajnálatos módon tökéletesen összeegyeztelt a megújuló energiáról szóló mutatóval (F.1.3.) tett megállapításainkkal. Nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy 2010 és 2017 között az EU 28 tagállamában összesen 19%-kal csökkent a karbonintenzitás; ezen belül Csehországban 21%-kal, Szlovákiában 25,3%-kal, Lengyelországban 20,3%-kal. A nyugat-európai országokban jellemzően 0,1–0,3 között volt 2017-ben ez az érték, míg Csehországban 0,64, Szlovákiában 0,56, Lengyelországban 0,90. A relatív mutató mellett tehát az abszolút mutatót is mindig érdemes



vizsgálni. A karbonintenzitásra vonatkozó, 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 járuljunk hozzá a klímaváltozás elleni küzdelemhez. Mivel a karbonkibocsátási 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.

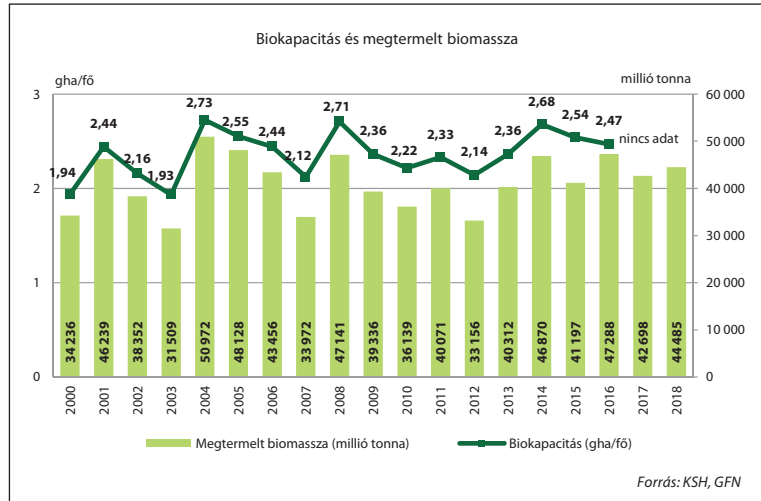
Az ÜHG-intenzitás folyamatosan csökken a gazdaságban, de az európai uniós átlag eléréséhez még rengeteget kell tennünk.



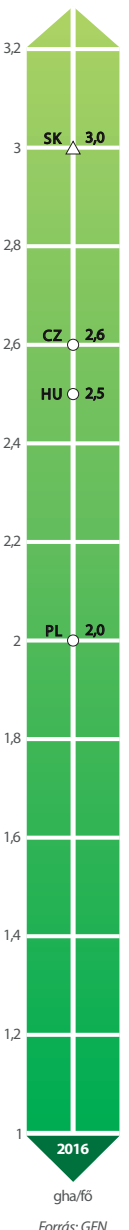
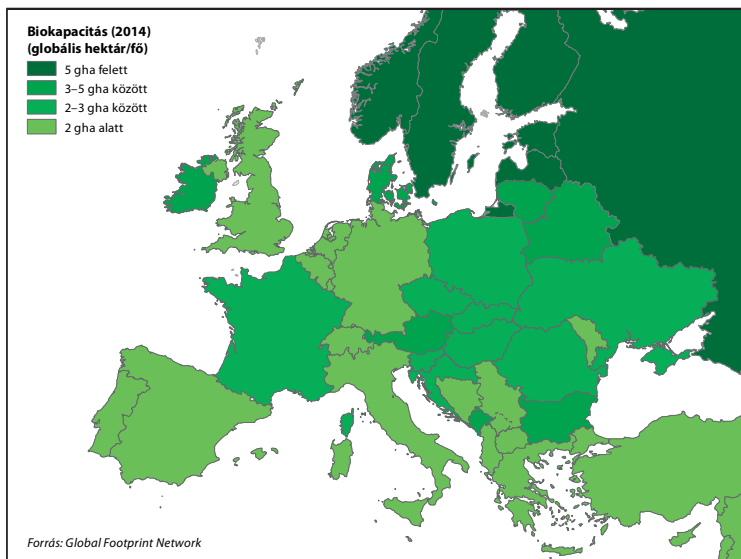
kg/1 €
2010-es áron
számított bruttó
hozzáadott
értékre jutó
Forrás: Eurostat

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 ökolábnyom, lásd F.4.5. indikátor). A biológiai kapacitás az éves biomasszahozammal súlyozott földterület a világátlag-termékenységű földterülethez viszonyítva. Mértékegysége a globális hektár (gha). 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 (eső, szélsőséges időjárási körülmények stb.), részben emberi tényezőkön (például a megművelt területek nagysága, művelési módja) múlik. A környező országokhoz hasonlóan hazánk is kedvezőbb természeti adottságokkal rendelkezik a világátlagnál. Magyarországon az egy főre jutó 2,47 gha biokapacitás (2016) több, mint az európai átlag (2,1 gha/fő). Hazánkban ez az érték a 2015-ös csökkenést követően stagnál, miközben a lélekszám csökken, ami összességében romló tendenciát mutat. Az ökolábnyomhoz viszonyított hazai deficit 1,15 gha/fő, ami azt jelenti, hogy több mint 45%-kal fogyasztunk többet annál, mint amennyi az országon belül ránk jutó biokapacitás 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 azáltal, hogy a megtermelt javak sokszor hosszú kereskedelmi láncon keresztül jutnak el a fogyasztóhoz. A 2016-os adatok szerint a biológiai kapacitás ideális globális értéke: 1,63 gha/fő. Ennyi erőforrás áll a rendelkezésünkre fejünként, ha a fogyasztásunkat a fenntartható kereteken belül kívánjuk tartani. Bár a magyar adatok kedvezőbbek, de a környező országok közül Szlovákia és Csehország is megelőz minket. Ám azt érdemes megjegyezni, hogy mindkét ország esetében kedvezőtlenebb a mérleg, mert az ökológiai lábnyomuk magasabb a hazainál. A környezeti tényezőket nem tudjuk befolyásolni, de az alkalmazkodás és az okozott károk területén bőségesen van lehetőségünk javulni. Amit stratégiai szinten tehetünk, az a fogyasztás optimalizálása, a pazarlások megszüntetése és a környezetre nehezedő terhelés csökkentése minden lehetséges módon. A környezet terhelésének csökkentése azáltal javíthatja a biológiai kapacitást, hogy javul a környezet megújuló képessége, így az éves hozama is.

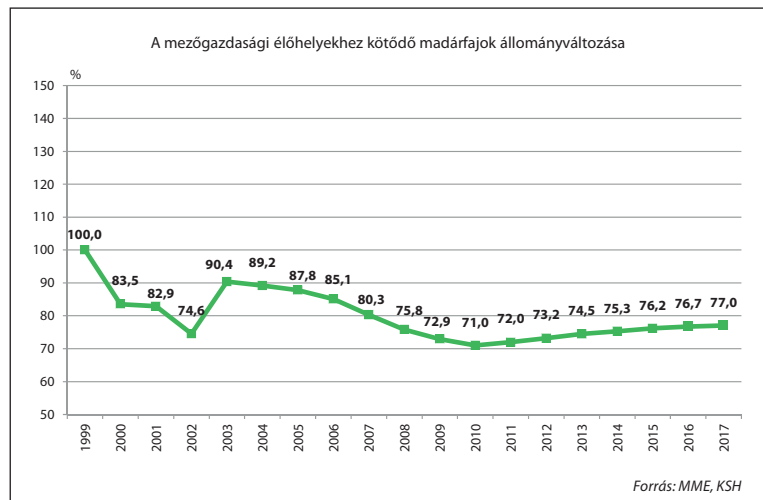


A biológiai kapacitás növelése nemcsak a növekvő ökológiai lábnyom ellensúlyozása miatt lenne fontos, hanem a természet megújuló képességének megőrzése érdekében is.

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 vesztett 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. A legnagyobb tájtalakítás, amely a bolygó területének jelentős részét érinti, a mezőgazdasági műveléssel kapcsolatos. 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. A másik fontos szempont ezen indikátor választása mellett, hogy nemzetközileg is gyakran használt mérőszámról van szó. 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.¹ Az elmúlt évszázadokban a mérsékelt és mediterrán égövön az eredeti terület harmadára 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 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 érzetesi hatását. Egy, jellemzően az agrárterület szegélyén élő



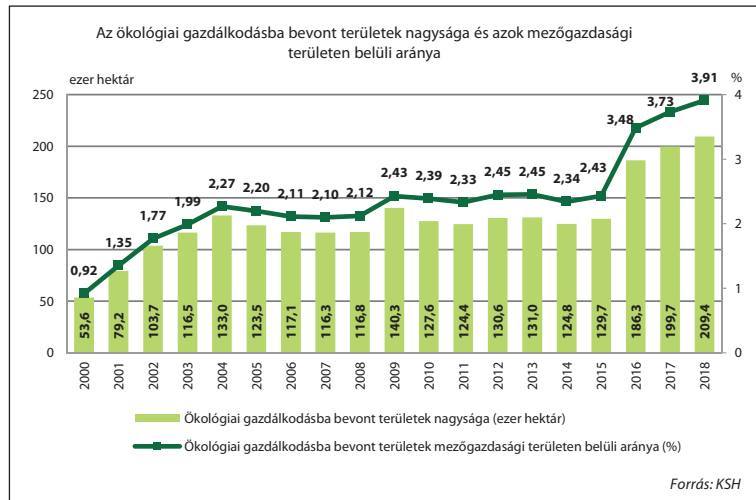
madárcsalád több millió rovart pusztít el évente, amennyiben hagyjuk érvényesülni az ökológiai egyensúly elvét. Azonban a rovarirtással és a tájtalakítással beavatkozva a természetes rendszer életébe, gyérítjük a madarakat. Úgy tűnik, hogy hazánkban az évekig tartó romló tendencia megállt, és lassú javulás tapasztalható, aminek lehetséges okai között szerepel a „zöldítés”, illetve a szegélyek kialakításának támogatása. (A szegélyek a rovarvilág számára kedvező élőhelyek, ahol nem vagy csak korlátozottan használnak vegyszereket.) Kedvező folyamat az AKG- (az Agrárkörnyezetgazdálkodási Programhoz csatlakozott) területek bővülése is. A program keretében a gazdák bizonyos ökológiai vállalásokért cserébe többlettámogatást kapnak. Az ilyen földterületek egy része madárvédelmi besorolású. Ezek a táblák tilos a legtöbb nem szelektív rovarirtó használata, ami a tápláléklánc épen maradását és így a madárpopuláció fennmaradását segíti elő. Ezen mutató alakítására a döntéshozónak csak közvetett eszközei vannak. 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, az adatok több év után is javuló tendenciát mutatnak. Ugyanez látható az EU-n belül is. A fentiekhez hasonló elgondolással álltak elő európai madárvédő szervezetek is, amelyek szeretnék még nagyobb befolyást gyakorolni a közös agrárpolitikára.

¹ 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.

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

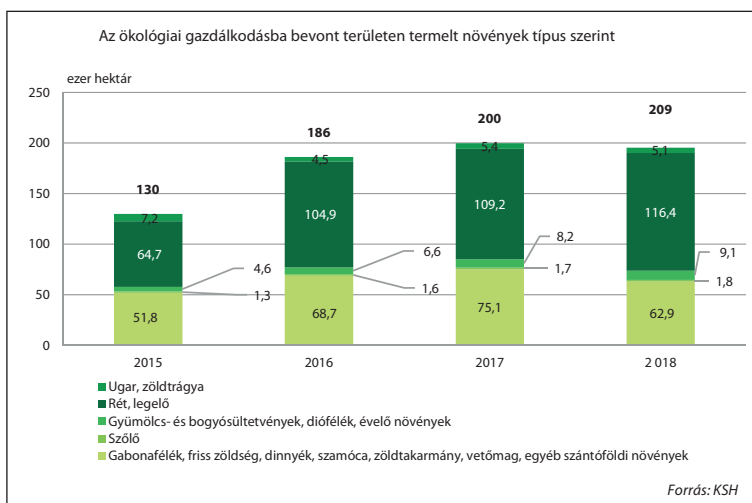
F.2.3. Az ökológiai gazdálkodásba bevont területek aránya a mezőgazdasági területen belül

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 növényvédő szerekkel 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 2017-ben (3,7%) jóval alacsonyabb, mint az EU-átlag (7%). A visegrádi országokban is vannak sokkal magasabb értékek (Szlovákia: 9,9%, Csehország: 14,1%), 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 ez utóbbiakon 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. 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 a pályázatukat, hanem új jelentkezők is csatlakoztak. Így kb. 80 ezer hektárral bővült az ökológiai gazdál-



kodású területek nagysága 2015 óta. Ennek nagy része rét vagy legelő, ami összecseng a gazdálkodás lehetőségeiről fentebb tett megállapításokkal. Ez a jelentős bővülés részben magyarázza a diagramon is látható növekedést 2018-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 biotermék a hagyományos élelmiszerekkel szemben, egyéb piaci szabályozókkal, továbbá – mivel ezen termékek exportpiaca jelentős – a kivitelre jutást is érdemes elősegíteni. 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 velejárhoja, hogy a talaj szerkezetessége romlik, humusztartalma bomlik – ebben tehát nem különbözik kedvezőtlen hatása a jelenlegi gazdálkodásától.

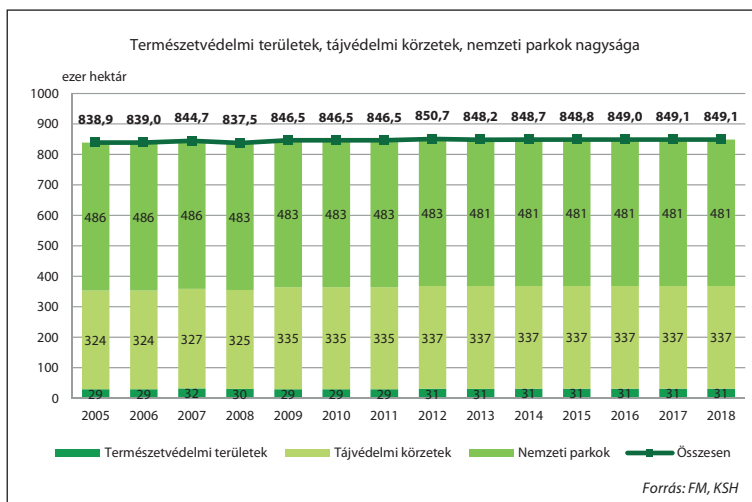


A mutató számaiban az elmúlt években tapasztalható stagnálást felváltotta az emelkedés, amelynek fenntartása fontos lenne.

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

Magyarországon három típusú védett terület különböztet meg a törvény: a nemzeti parkot, a tájvédelmi körzetet és a természetvédelmi területet. A nemzeti parkok hazánk jellemző védett értékeit foglalják magukban, míg a természetvédelmi terület és a tájvédelmi körzet egy-egy 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 okszerűségre 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 kitüntetett 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 megóvását 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 változás az EU-csatlakozás óta (2017-ről 2018-ra nem változott a mutató értéke). 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 talál-

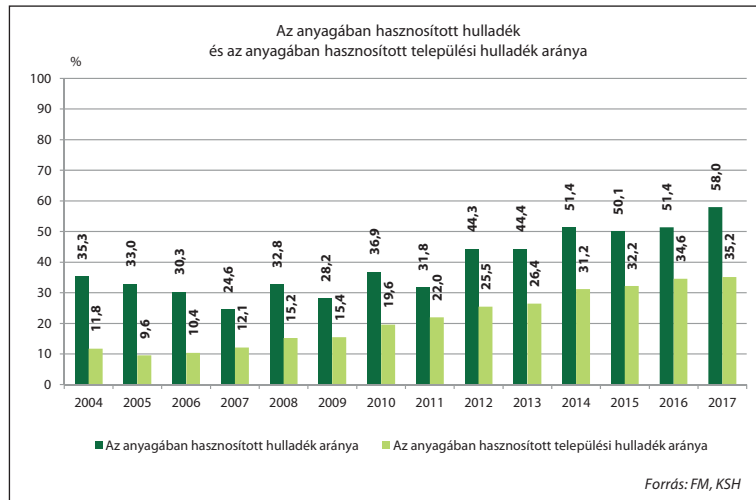


ható ökoszisztémák, az ún. pannonikumok védelme fontos feladat. A biodiverzitás fenntartása, esetenként növelése, illetve olyan fajok, élőhelyek védelme, fokozott figyelemmel kísérése, amelyek az EU-ban már védettek, de nálunk még nem – mert egyelőre nem csökkent az egyedszám egy kritikus szint alá, 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 mozaikos tájszerkezettel, vegyes gazdálkodással, 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.

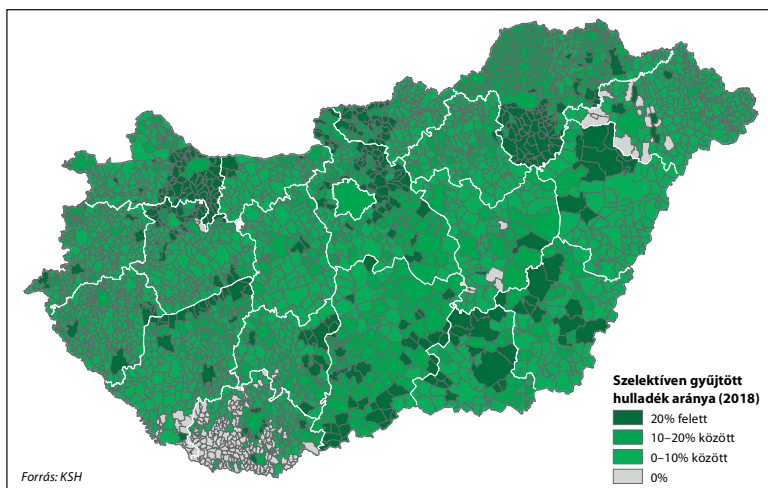
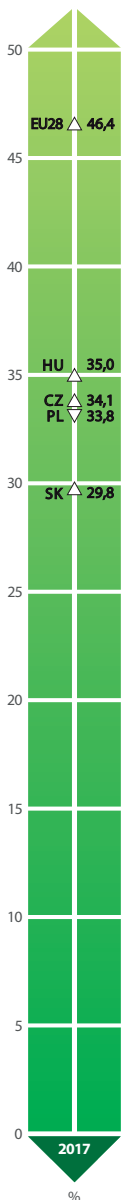
A védett területek nagyságában nem történt elmozdulás az EU-csatlakozás óta, az ország területének 1/5-e védelem alatt áll. A kedvező helyzet komplexebb szemlélettel javítható.

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 sörösdoz, amelynek a festékanyaga nehezíti meg a szétválasztást. Ahogy az újrahasznosításra való törekvés terjed, a gyártók egyre inkább igyekeznek, 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 száműzni minden potenciálisan veszélyes vegyületet, illetve olyanokat használni, amelyek bizonyítottan nem veszélyesek. Magyarországon az anyagában történő újrahasznosítás a teljes gazdasági metabolizmust nézve elérte az 58%-ot 2017-re, és évről évre növekvő tendenciát mutat. Mind a tendencia, mind pedig a mennyiség kedvező. Ugyanez igaz a lakossági eredetű hulladék újrahasznosítására is (35,2%), 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 (46,4%) 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 megyében. Ez alapján elmondható, hogy a városi hulladék országos átlagnál nagyobb hányadát hasznosítják újra, míg az elmaradottabb vidéki térségekben ez az arány átlag alatti. Az elmúlt években azonban minden tekintetben javultak a mutatók. A visegrádi országok körében hasonló javulást lehet tapasztalni. Az életciklus-analízis 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 hulladéokra is, amely jelenleg nem hasznosul, de számos innováció létezhet, amelynek segítségével hasznos talajtápanyag lehet belőle a mezőgazdaság számára.

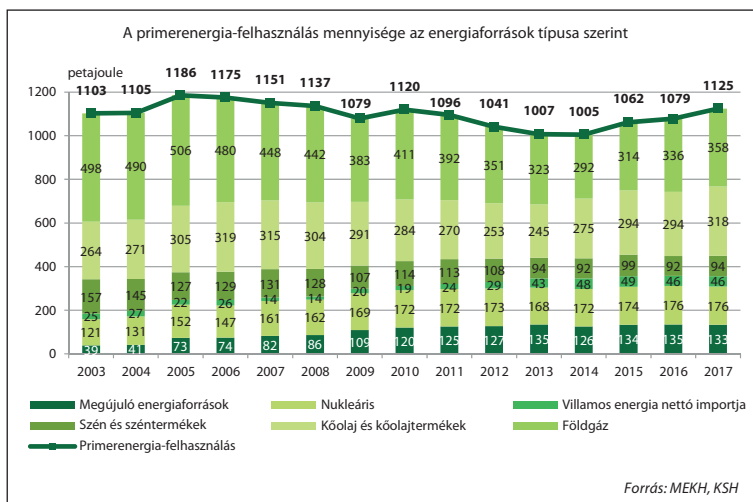


Magyarországon a hulladék újrahasznosításának aránya kedvező tendenciát mutat, de még mindig elmarad az EU28 átlagától.

F.3.1. A primerenergia-felhasználás mennyisége összesen

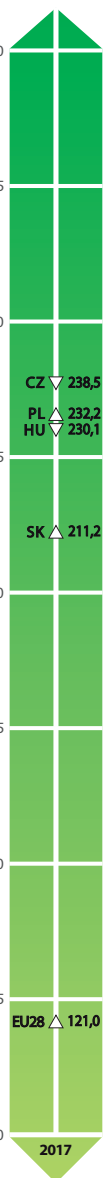
A hazai primerenergia-felhasználás ágazati-
lag fontos elemei a kőolajfogyasztás, amely
alapvetően a közlekedéshez, a földgázfel-
használás, amely a fűtéshez, az áramterme-
léshez és az iparhoz kapcsolódik, valamint
a villamosáram-felhasználás, amely általában
a gazdaság hogylétével függ össze. Ez az indi-
kátor – illetve forrás szerinti megoszlása – meg-
mutatja, hogy az ország energiafelhasználása
fenntartható-e. Az adatsor hosszú távú vizs-
gálata alapján azt mondhatjuk, hazánkban
a primer energia felhasználásának csökkenő
trendje 2013-ban megállt, azóta az energia-
igény 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 2018-as elemzéshez képest annyi
változás történt, hogy tovább nőtt a primerenergia-fel-
használás, ami kedvezőtlen folyamat: azt jelzi, hogy a GDP-
növekedés és az energiafelhasználás nem csatolódott szét.
Általánosságban igaz, hogy az ország gazdasági növekedé-
sének fokozódásával nő az energiafelhasználás is. Az az elkép-
zelés, 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 összes-
ségében arra mutat, hogy a visegrádi országok gazdasági
bővülése mögött nem az energiafogyasztás növekedése
áll (2016-ról 2017-re az energiaintenzitás Lengyelországban
és Szlovákiában javult, Csehországban stagnált; a hőmérő
adatai a 2017-es adatokat mutatják). 2008 előtt a kőolaj
és a földgáz ára egyaránt alacsony volt, így fogyasztásuk-
nak 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 földgázfel-
használás csökkenésében pedig az enyhe telek is. A föld-
gázfogyasztás növekedésén túl kedvezőtlen trend a villa-
mos áram importjának folyamatos emelkedése is. Miután
hazánkban drágább földgázalapú áramot termelni, mint
a környező országok erőműveiben (amelyek versenyké-
peségüket az olcsó és korszerűtlen szénalapú áramter-
melésnek – Ukrajna, Lengyelország – és az atomerőművi



áramnak – Csehország – köszönhetik), a hazai földgáztüze-
lésű erőműveket egyre ritkábban működtetik, ma már egy
sincs közülük alaperőművi körben (amely az év jelentősebb
részében működik). Ehelyett azonban nőtt, az utóbbi évek-
ben pedig stagnált az áramimport: ez a jelenség a 2017-es
adatokban is megmutatkozik. Az ágazat szakértőinek egy-
behangzó 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 kísérleti
külföldön, hozzájárulva az importáló országok magas ener-
giaintenzitásának fennmaradásához. A fosszilis források
felhasználásának növekedésében szerepet játszik az is, hogy
a gazdaság bővülésével a szállítási szektor és a lakosság köz-
lekedése megélnék, 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 energiaintenzitása,
azaz a megtermelt GDP-egységre vetített energiafelhasz-
nálás a 1990-es években a posztsovjeti térségre jellemző
magas értékről indult, és inkább emlékeztetett a súlyosan
oroszgáz-függő Litvánia vagy Lettország adataira, mint pél-
dául Németországra (azt 2,5-szeresen múlta felül). Mára
e mutató magyar értéke jelentősen csökkent, ugyanakkor
mivel az EU egyik fontos célkitűzése az energiahatékonyság
növelése, az EU28 átlaga is csökkent. Ennek ellenére hazánk-
ban a javulás intenzívebb, mint az EU28 átlagának javulása,
az előbb említett Németországgal összevetve a különbség
most már csak 2-szeres.

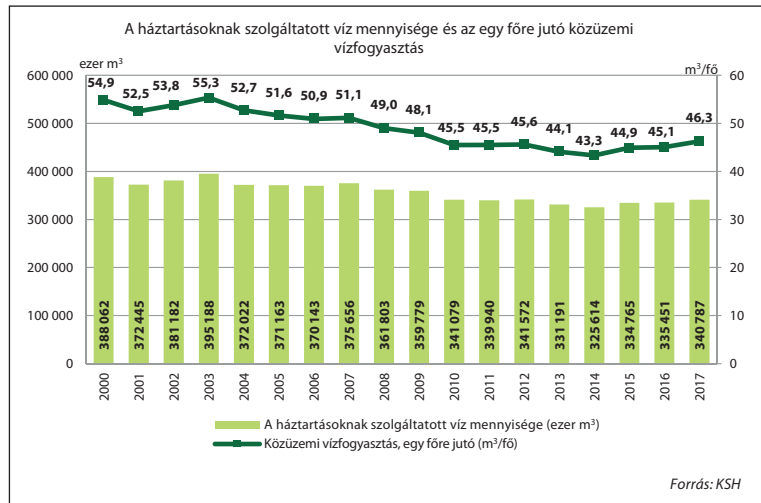
Magyarországon az energiafelhasználás a gazdaság bővülésével együtt nőtt. Magas a fosszilis források aránya és az áramimport, ugyanakkor alacsony a megújuló energiaforrások aránya.



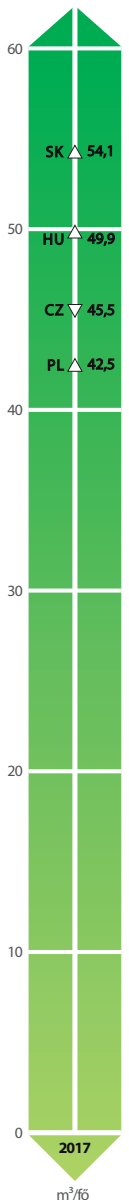
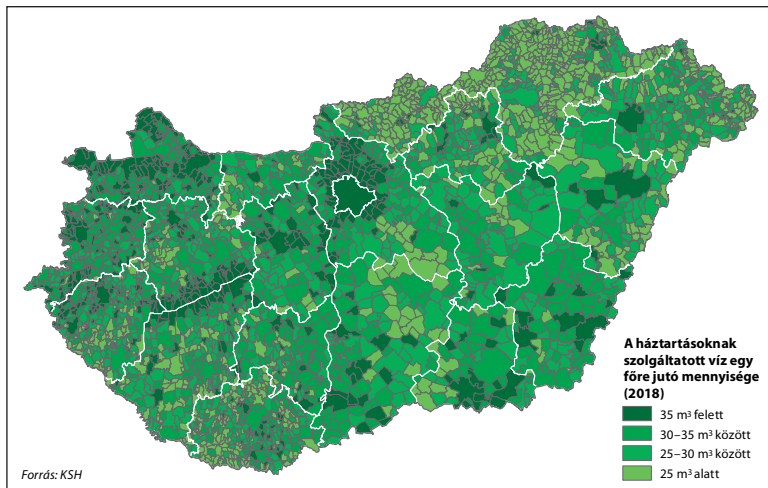
kg olajegyenérték /1000 €
Forrás: Eurostat

F.3.2. Egy főre jutó közüzemi vízfogyasztás

Magyarországot nem fenyegeti olyan vízhiány, mint Fokvárost, az édesvízkészletekkel való takarékoság ezért ritkán merül fel hazánkban központi kérdésként. Ugyanakkor az egyre gyakoribb száraz időszakok (nyári hóhullám, tavaszi csapadékhiány, őszi aszályos időszak), illetve főként az Alföldön fúrt illegális kutak, továbbá a lakossági vízfelhasználás kapcsán felmerülő takarékosági lehetőségek fontossága és aktuálisá teszik a problémát. A lakosságnak szolgáltatott víz mennyisége, továbbá az egy főre jutó vízfelhasználás egyaránt tartós csökkenést mutatott egészen 2015-ig, azóta kissé emelkedést mutat. Bár az egy főre jutó vízfelhasználás nem tér el jelentősen a visegrádi térség országainak értékeitől (40 m³/fő/év), vannak olyan EU-s országok, ahol – valószínűleg részben az éghajlatváltozásnak köszönhetően – jelentősen nőtt (Görögország, Ciprus). 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 szűrkevízzel történő megoldása, illetve ennek lehetséges bevezetése opcióként az építési előírások közé, ugyanis a lakosság körében a legtöbb vizet WC-öblítésre és tisztálkodásra fordítják. A szemléletformálás szerepe is jelentős ezen a téren. Míg számos kampány foglalkozik az energiamegtakarítás lehetőségeivel, addig a víztakarékosságra kevesebb figyelmet jut. A szárazságtűrő gyepek népszerűsítése a sok öntözést



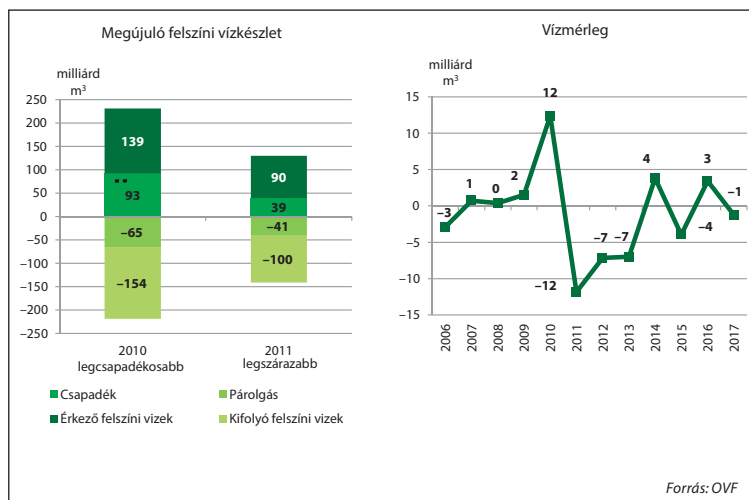
kívánó, angol jellegű gyepekkel szemben, az öntözési célú csapadékgyűjtés propagálása mind jó minőségű ivóvíz megtakarítását tenné lehetővé. A fenntarthatóság szempontjából kiemelkedő jelentőségük van azoknak a vízminőség-vizsgálatoknak, amelyek a felszíni vizek, talajvizek műanyag-szennyeződését mérik. Hazánkban is kimutattak mikroműanyagokat a felszíni vizekben, egyes esetekben a csapvízben 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 árral 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.

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 áll, 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 párolghat el, ez esetben az adott területet aszály sújtja. 2007–2009-ben átlagosnak tekinthetjük a csapadékelátottságot, 2010 nedves év volt, 2011–2013 között száraznak mondhatók az évek. 2014 kiemelkedő csapadékmennyiséget hozott, 2015-ben azonban ismét deficit 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 aszályal 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. A 2017-es adat is negatív, azaz bár a nyár vége és az ősz eleje száraz volt, és kellett volna vizet tartalékolni, nem tudtuk a vizet megtartani, több távozott, mint amennyi beérkezett. 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 egyetlen, bő vízellátás esetén eredményesen működik, azaz ahol a csapadék területi és időbeli eloszlása egyenletesen bőséges, ez a megoldás tökéletesen



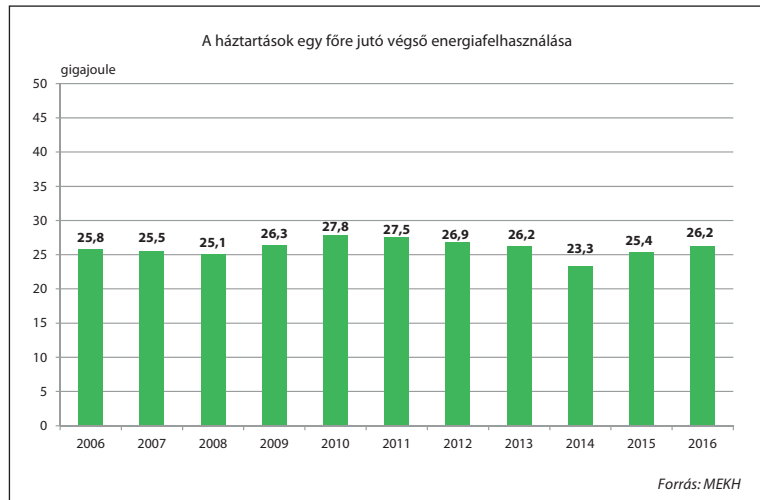
megfelel a természeti adottságoknak. Az éghajlatváltozás hatására hazánk időjárásában egyre több szélsőség, nyaranta pedig egyre több aszályos időszak figyelhető meg, és ezek a jelenségek a jövőben valószínűleg még gyakoribbak lesznek. A fenntartható vízgazdálkodást célul tűzve ki, felmerül a kérdés, 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 időszakban tározók és táji vízmegtartó rendszerek segítségével a Kárpát-medencében kell tartani a hazánkba érkező felszíni vizeket, hogy akár a tározókból mesterségesen (öntözés), akár a táji vízmegtartó rendszerek segítségével természetes úton (kistáji vízkörforgás és talajvízszinttartás) 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 fajtákat választva végezni a mezőgazdasági termelést. Ennek ellenére egyes növények már a közeli jövőben is biztonsággal csak öntözéssel termesztethetők. 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 felszínvíz-mérlege egyre nagyobb kilengéseket mutat. A vízelvezetés helyett a víz megtartására kell törekedni a vízkormányzás és a mezőgazdasági gyakorlat terén is.

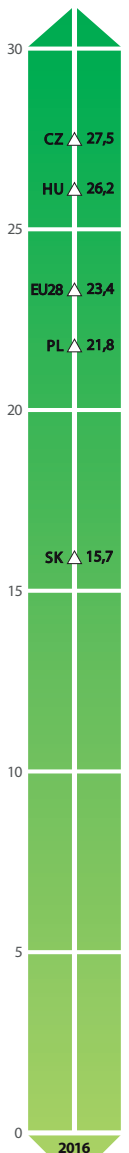
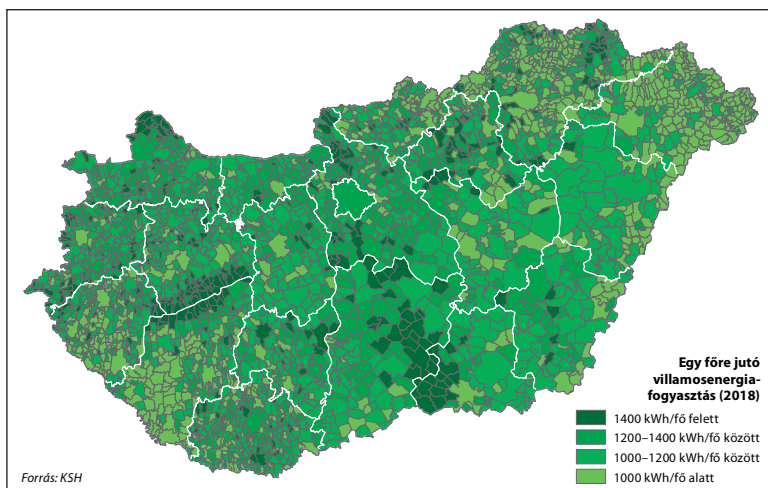
F.3.4. A háztartások egy főre jutó végső energiafelhasználása

Ahogy azt a primerenergia-felhasználás 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-Abaúj-Zemplén, Baranya és Somogy megye). 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 töke beáramoltatásával lehet számottevő eredményt elérni. A lakossági energiamegtakarítás területei közül elsőként kell említeni a fűtési és a használati melegvíz-előállítási energiaigényt. 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 (energiatakarékos 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, CO₂-kibocsátás szempontjából rangsorolja, és ez alapján javasol megfelelő pályázatot az érdeklődők számára.

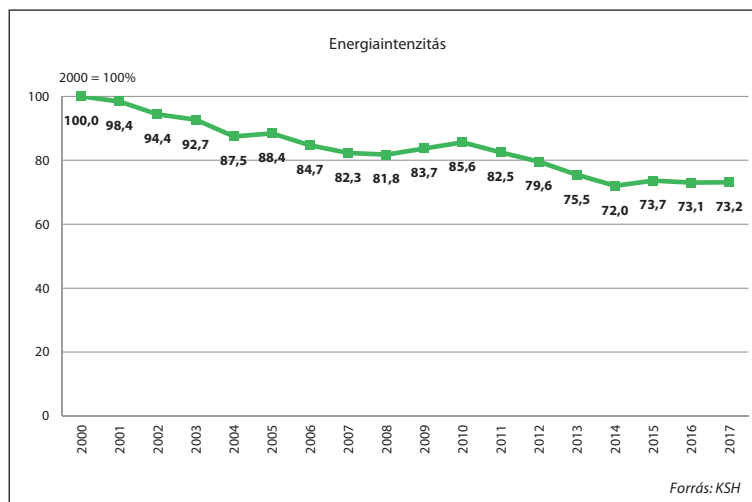


A lakosság energiafelhasználása egy hosszabb csökkenő trend után lassan növekszik. Olyan lépésekre van szükség, amelyek ezt ismét csökkentik, összhangban az EU elvárásaival.

1 főre jutó gigajoule
Forrás: Eurostat

F.3.5. Energiaintenzitás

Az energiaintenzitás a bruttó energiafelhasználás és a GDP hányadosa. A mutatószám segítségével meghatározható, hogy egységnyi hozzáadott érték előállításához mekkora bruttó energiafelhasználással járt. A mutató csökkenése mutatja a fenntarthatóság irányába. Az ábra a 2000-es évhöz (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 megállt, és azóta a mutató értéke lényegében stagnál, illetve kismértékben emelkedik. A következő években érdemes megfigyelni, hogy esetleg kormányzati hatásra 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 energiamentiség kevesebb mint fele szükséges ugyanannyi hozzáadott érték előállításához. A mutató jelentőségét az is alátámasztja, hogy nemcsak környezeti, de gazdasági szempontból is értelmezhető. Bár a gazdasági és környezeti szempontok nem választhatók szét, ebben

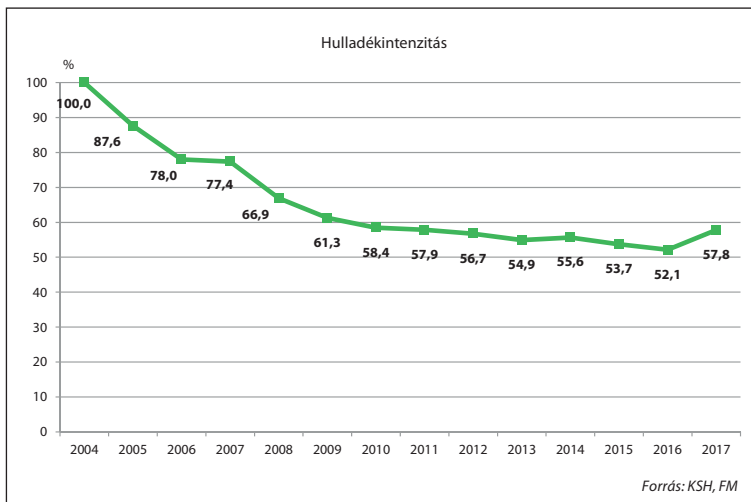
az esetben a két cél azonos irányba mutat, ami sajnos a legtöbb esetben nem mondható el. Az, hogy miért nem történik mégsem változás, fontos kérdés. Elsősorban abban keresendők az okok, hogy a korszerűbb, így hatékonyabb (kevesebb energiaigényű) technológiák beruházásigénye gyakran nagy, így az alacsony energiaárak mellett a megtérülési idő hosszú lehet, másrészt az összeszerelő üzemekre alapozott ipar intenzitása mindig relatíve magas. 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, mint amilyen például a K+F ágazat. A kormányzati beavatkozás közvetlen hatása az egységnyi értékteremtésre jutó kisebb energiafelhasználás, amely 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 rezsi-csökkentés 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.

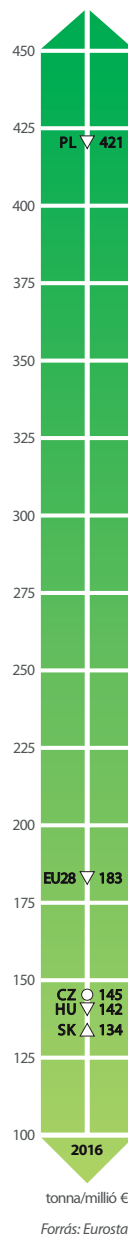


F.4.1. Hulladékintenzitás

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 (57,8%), ami azt jelenti, hogy ugyanazon gazdasági érték előállításánál jelenleg kicsit több mint feleannyi hulladék keletkezik, mint 2004-ben. E mutató tekintetében hazánk a nyugat-európai országokkal van egy mezőnyben úgy, hogy a magyar érték folyamatosan javult az elmúlt 10 évben, leszámítva a legutolsó adatpontot, ami a trend megfordulására enged következtetni. A javuló tendencia nem minden európai országra jellemző. 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 hulladékintenzitási adatai között egészen magasak is találhatók, így például Románia esetén 1276 tonna/millió euró, míg Bulgáriában 4509 tonna/millió euró a mutató értéke. 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



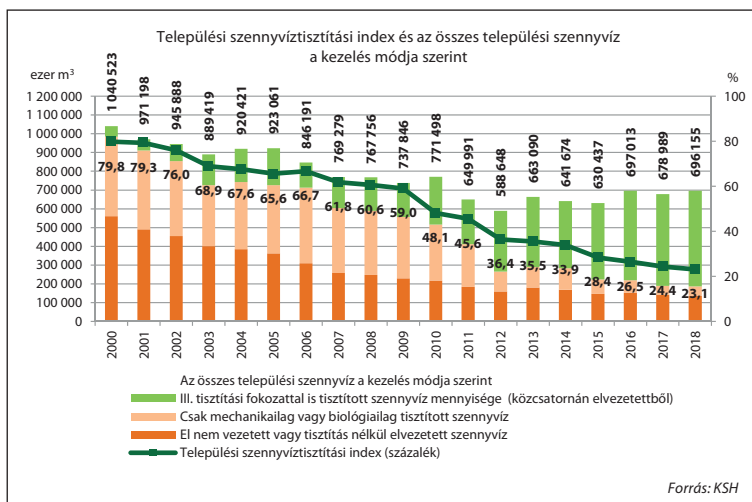
javítását célozza, ahol létezik egy minimumérték – kezdetben viszonylag könnyű. Románia esetében is magas értéket mutatott az indikátor, amikor elindult a beavatkozás, és gyorsan eredményt lehetett elérni. Azonban a gazdasági teljesítmény a mostani gazdasági környezetben és technológia mellett mindenképpen 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, illetve az erre 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.



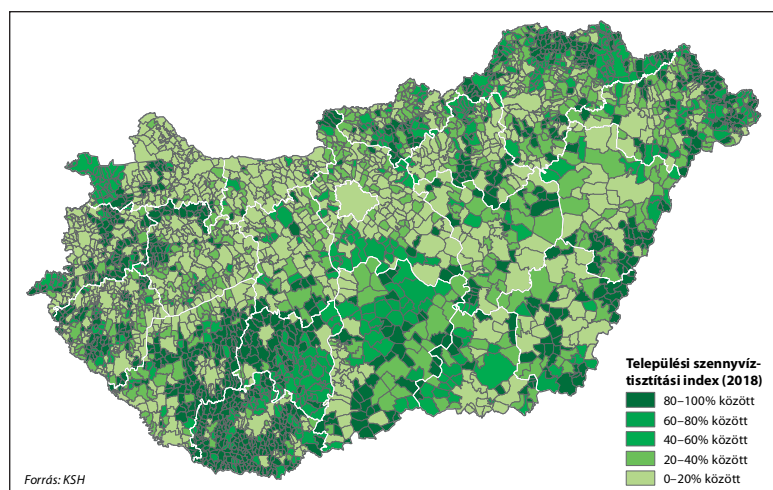
A hulladékintenzitás csökkenése megállt 2017-ben, visszafordítása fontos feladat.

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 m³ felett volt az évi lakossági szennyvízkibocsátás, 2018-ban 696 millió m³. Az utóbbi időben (2015–2018) azonban a folyamat megfordult, és a szennyvíz mennyisége kismértékben bár, de 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. Kedvező folyamat, hogy folyamatos bővülést mutat a III. fokozatú szennyvíztisztítás is, 2015-höz képest is jelentős, 30%-os növekedéssel. Ez utóbbi kezelésnek az a lényege, hogy a mechanikailag és biológiailag tisztított szennyvízből kivonják a még visz-



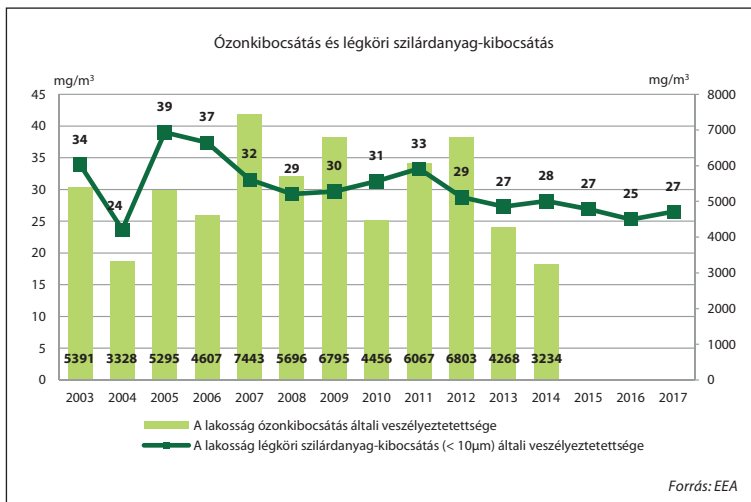
szamaradt tápanyagokat, főként a foszfort és a nitrogént, hogy az élővizekbe visszajutó tisztított víz ne borítsa fel az ottani nitrogén- és foszforarányokat, mert az egyensúly eltérése eutrofizációhoz és az élővizek ökoszisztémájának felborulásához vezet. Természetes és a környezetvédelemben már szinte megszokott, hogy ennek nem csak előnyös következményei vannak. Amennyiben ugyanis a III. fokozatú tisztítást vegyi anyagokkal végzik (vas vagy alumínium), feldúsul a főlősiszap, 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 egyenetlenül 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-oxidmolekulából, és a levegő oxigénatomjaival ózonmolekulát (O₃) képeznek. A városi szmog erős napsütésben jelentős ózonforrás lehet, így a városi emberek kitettsége magasabb fokú. Súlyosítja a meglévő asztmát, allergiát, légzőszervi panaszokat, és nyálkahártya-irritációt okozhat. A legvesélyeztetettebb 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 ózonemissziós 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 CO₂-kibocsátás (amely a fosszilis források felhasználásának folyamánya) 4,3 tonna körüli, addig Csehországban 9,2 tonna.¹ Természetesen itthon is igaz, hogy a vidéki lakosság terhelése kisebb, a városi lakosoké magasabb, így az átlagérték valójában kevesebb információt tartalmaz, mint ami messzemenő 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 az eddigi lassú javulás megállni látszik az új, 2017-es adatok tükrében. Ennek részben a lakosság fűtési szokásai, részben a gazdasági növekedéssel kapcsolatos szállítási volumen-növekedés, részben a 2017-es hosszú, szélmentes, napos ősz is oka lehet. 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, amelyek legtöbbször közvetlenül a felhasználót vagy annak szűk környezetét érintve okoznak szennyezést, vezethetnek allergiához, asztmához, légúti rákos megbetegedésekhez stb.



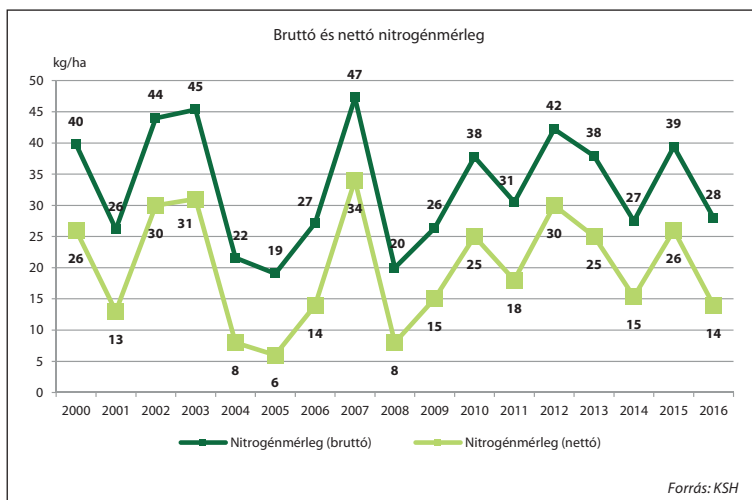
¹ World Bank-adatok, 2014.

Hazánk ózonkibocsátása az EU-átlaghoz nagyon közeli, tendenciája alig változik. A szilárdanyag-kibocsátás értéke stagnál. 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 termés-átlag 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, elnitrátosítja a talajvizet és a felszíni vizeket. Az ipari forradalom és a népességgrobbanás előtti időkben a természetes nitrogénkörforgásba nem avatkozott bele az emberiség. A természetes körforgás a talajban lévő, megkötő baktériumok munkáját jelentette, amely nitrátokat és nitrátokat 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 zöldforradalom következtében a mérleg felborult, az emberi nitrogén-utánpótlás meghaladja a természetesen körforgó 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 (túlada-golás esetén) mutatja. Magyarországon a nettó bevitel kb. fele az EU28 átlagának, amely 51 kg/ha (2013). Ebből jelentős



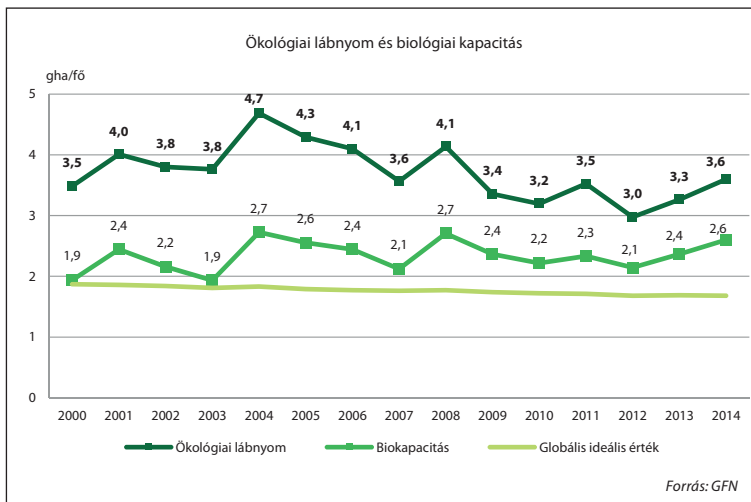
többszöri forgatása miatt előbb-utóbb nitrogén-oxidok formájában a légkörbe kerül, viszont az EU-val összevetve a kisebb éves bevitel miatt a helyzet hazánkban valamivel jobb. Magyarországon is terjed az a részben hibás elképzelés, hogy a több műtrágya kijuttatása mindenképp növeli a terméshozamot. Csakhogy ez nem minden esetben igaz, hiszen a túlzott nitrogénkijuttatás inkább környezeti teherré válik. A gazdák gyakorlatában fontos lenne a talajok humusztartalmának 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 nitrogéntúlterhelésének csökkentése érdekében a nitrátérzékeny területeken folyó gazdálkodás folyamatos felülvizsgálata és a kijuttatott hatóanyagok mennyiségének gyakoribb ellenőrzése, illetve a talajvizsgálat megkövetelése és a szakismeretek falugazdászai 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

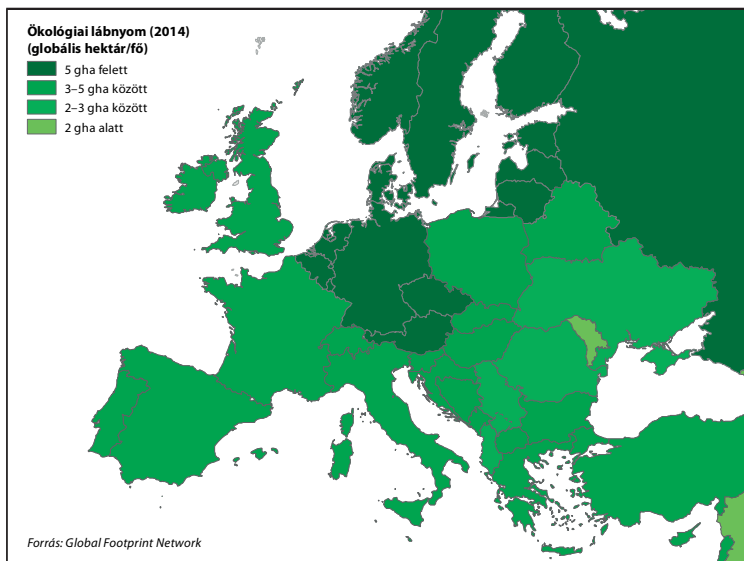
A társadalom és ezen belül a gazdaság működéséhez természeti erőforrásokra van szükség. Az ökológiai lábnyom (ökolábnyom) azt mutatja meg, hogy mekkora egy adott termék, szolgáltatás, egyén vagy közösség (egyén, város, régió vagy ország) erőforrásigénye. A kalkulációk életciklus-szemléleten alapulnak. Ez azt jelenti, hogy számításba vesszük egy termék vagy szolgáltatás teljes életútját. A termékek (szolgáltatások) előállítás, elosztása, elfogyasztása, majd a felesleg hulladékká válása során a nyersanyagok mellett energiát (többnyire fosszilis) és vizet is felhasználunk. A megtermelt 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 biológiai kapacitás. Azt a jelenséget, hogy több erőforrást használunk a rendelkezésre állónál, úgy nevezzük, hogy „túllövés”. A túllövés során a hozamon felül a természeti tőkéből is fogyasztunk. A Magyarországon élők átlagosan több mint kétszer annyi erőforrást használnak (3,61 gha/fő), mint amennyi a globálisan ránk jutó lenne (1,63 gha/fő), míg az országos biokapacitáshoz képest több mint 45%-os túllövésben vagyunk. A magyarországi ökolábnyom értéke a 2015. évi csökkenést követően újra a 2014-es értékre emelkedett. Mivel a biokapacitás stagnált ebben az időszakban, így az arányok sajnos romlottak. 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 túlhasználat 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 túlhasználat okozta hatást. Az ökolábnyom legnagyobb részét (57%-ot!) a fosszilis erőforrások felhasználásából adódó többlet-CO₂-kibocsátás teszi ki. Ez azt is jelenti, hogy ha ezt sikerülne megoldani, akkor a túllövés problémája megszűnne, amivel teljesen összhangban vannak a klímamegállapodások célkitűzései. A második legjelentősebb teher 25%-kal a szántóterületek lábnyoma. Ezen az értéken adaptív és környezetkímélő mezőgazdasággal lehetne javítani. Fontos megjegyezni,

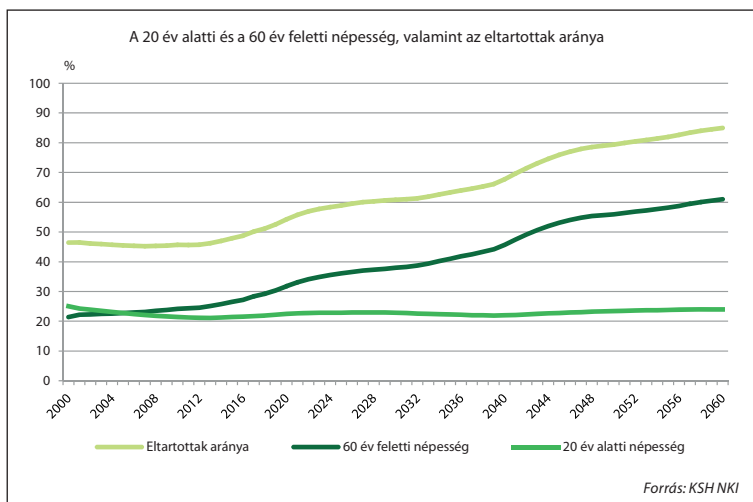
hogy „túlhasználat” esetén azzal a problémával is szembe kell néznünk, hogy mivel a rendszerek komplexek, az egyes események vagy beavatkozások hatásai nehezen jelezhetők előre. Azaz a kedvezőtlen következmények nem várt helyen és mértékben is jelentkezhetnek.



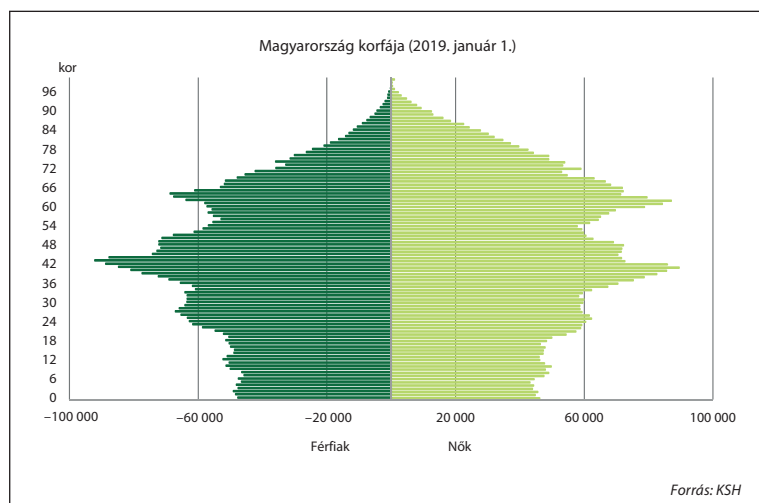
Az ökológiai lábnyom értékének csökkentése a gazdasági szereplők összefogásával valósulhat meg. A tudatos fogyasztás támogatása az ipar és a döntéshozók feladata.

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. Ha a teljes függőségi arányt keressük, akkor a fenti két értéket össze kell adni. A korfa azt mutatja meg, hogy az 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 mozdulnak el az időben (ahogy az adott korú lakosok öregsznek, és néhányan elhaláloznak időközben). A korfa alapján háromféle népességet különböztetünk meg: (i) piramis- vagy gúlaalak: fiatal korösszetételű, népességszaporodó típus, (ii) hagyma- vagy urnaalak: öreg korösszetételű, népességfogyó típus, (iii) harangalak: stacioner, változatlan korösszetételű népesség. Magyarországon a 2. esetet figyelhetjük meg, a számokból is kiolvasható (elsősorban a nyugdíjrendszert fenyegető) öregedő társadalmi mintázat. A túlnépésedést gyakran szokták emlegetni mint a fenntarthatatlanság egyik okát, így a fogyatkozó lélekszám kedvezőnek tűnhet. Azonban mivel a fenntarthatóság bizonyos társadalmi-gazdasági vonatkozásai csak lokálisan értelmezhetők, egy globális szempontból marginális, ám kedvező folyamat lokálisan tragédiát is jelenthet. Jelenleg Magyarországon 1000 aktív, azaz dolgozó lakosra közel 520 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 továbbra is csökken. Eltekintve attól, hogy milyen egy gazdaság nyugdíjrendszere, a fiatal- és időskorú eltartottak arányának megfor-



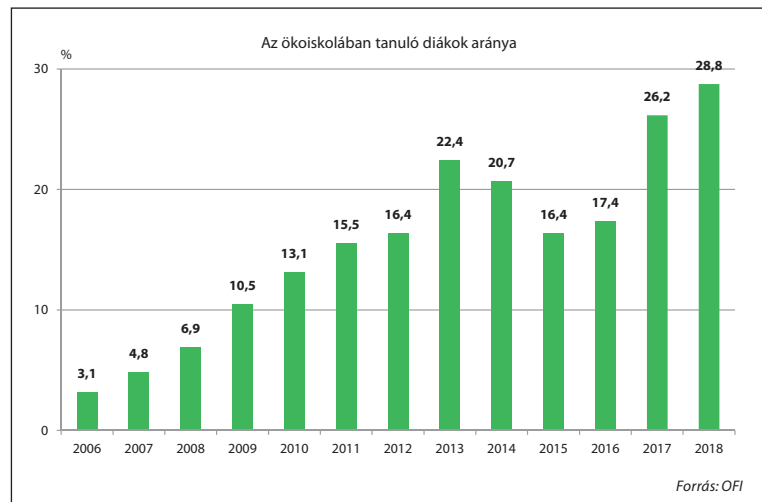
dulásával (2005-ben) egy olyan folyamat indult el, amely igen nehezen javítható. Gondoljunk csak arra, hogy egy intézkedés hatására megvalósuló „újszülött hullám” csak legkevesebb 18–20 év múlva jelenthet változást az eltartotti arányban. Minél kevesebben vannak az aktív korúak a teljes lakossághoz viszonyítva, annál nagyobb teher 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 számú aktív korú lakosságra ne háruljon aránytalanul nagy teher, amely fokozhatja az elvándorlási hajlandóságot. A beszedett adók és járulékok optimális hasznosítására kell koncentrálni annak növelése helyett. Az oktatás fejlesztésének, valamint a gazdaság megtartó erejének kell kiegészítenie a gyermekvállalásra ösztönző intézkedéseket, hogy a népességszaporulatot meg tudja tartani az ország, és az iskolázottság révén ezek a polgárok majd magas hozzáadott értékű munkát végezhetnek.



Az eltartottak arányának növekedése, fogyatkozó lélekszám mellett, már rövid távon gazdasági kihívásokat jelent, míg megoldása tudatosságot és hosszú távú szemléletet igényelne.

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

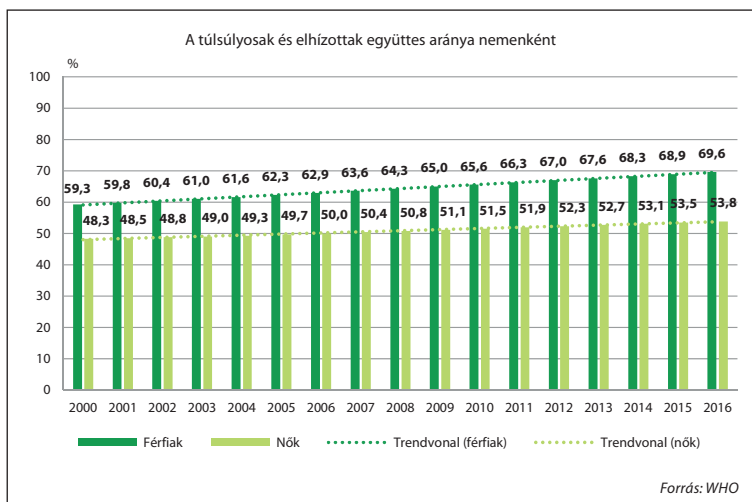


a környezeti nevelésben mutatott jártasság, a fenntarthatóság értékrendjének hiteles képviselője és a környezettudatossághoz kapcsolódó attitűdök átadásának módja, várható, hogy a pedagógusképzésben a kötelező kurzusok közé kerül ez a terület is, ami további támogatást jelent a program számára. Az ökoiskolákban tanuló diákok aránya 2006 óta eddig a legmagasabb, 28,7%, a zöld óvodás gyermekek aránya pedig 26,75%. A programban dolgozók kitartásának köszönhetően a 2015–2016-os visszaesést követően a címet elnyert intézetek száma és így az elért tanulók aránya újra szárnyal. 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”.

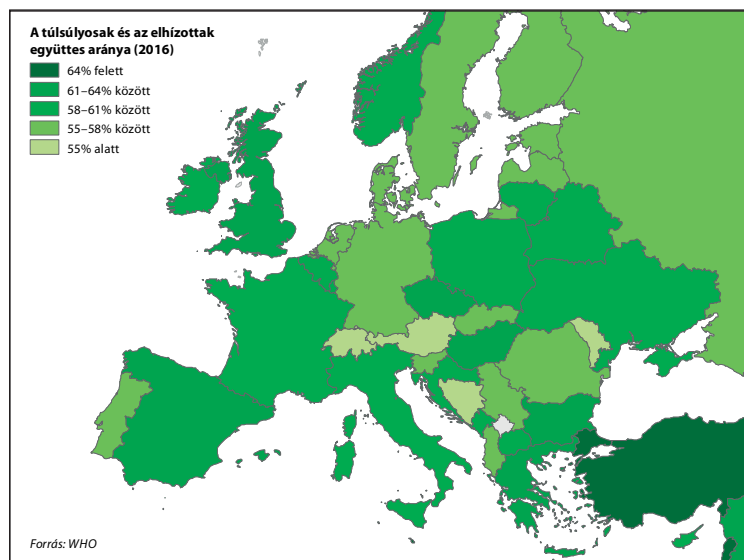
A fenntarthatóságra nevelésnek kora ifjúkorban kell elkezdődnie, az ökoiskolák és a zöldóvodák számának növekedése ezt a törekvést tudja támogatni.

F.5.3. A túlsúlyosak és az elhízottak együttes aránya

Az elhízás olyan egészségügyi rizikófaktor, amely 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. 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 ≥ 25 ; elhízás: BMI ≥ 30 . A magyar lakosság a lépcsőszámérés eredménye alapján nem folytat aktív életmódot, miközben a felnőttek átlagos energiabevitel az aktív életmódhoz biztosít elegendő energiát. Ennek is betudható, hogy a magyar felnőttek több mint 60%-a túlsúlyos vagy elhízott (a férfiak közel 70%-a, a nők 54%-a 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 gyümölcsfogyasztás) 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/m²-es BMI-többlet 30%-kal növeli az általános mortalitást, 40%-kal a keringési rendellenességek előfordulási gyakoriságát, és 60–120%-kal a diabéteszhez, a vese- és májbetegségek-



hez köthető elhalálozást.¹ 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 kb. az 1%-át. Az egyéni kiadások a közkiadások 15%-át érték el.² 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.



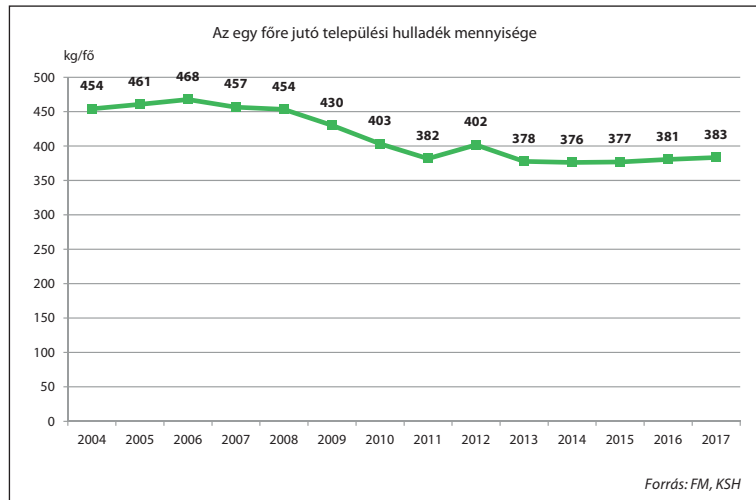
¹ Tóth, E. – Nagy, B. (2009): Az elhízás egészség-gazdaságtani megközelítése. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 47. évf. 4. sz. 41–48.

² Iski, G. – Rurik, I. (2014): Becslések a túlsúly és az elhízás hazai gazdasági terheiről. *Orvosi Hetilap*, 155. évf. 35. sz. 1406–1412.

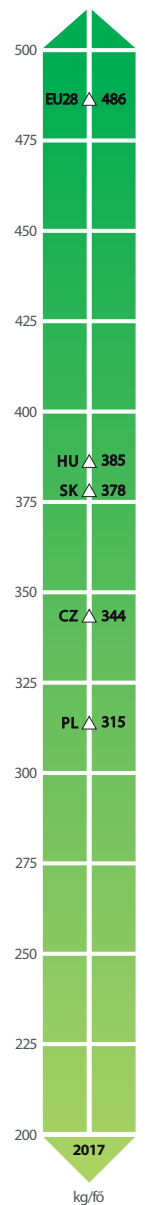
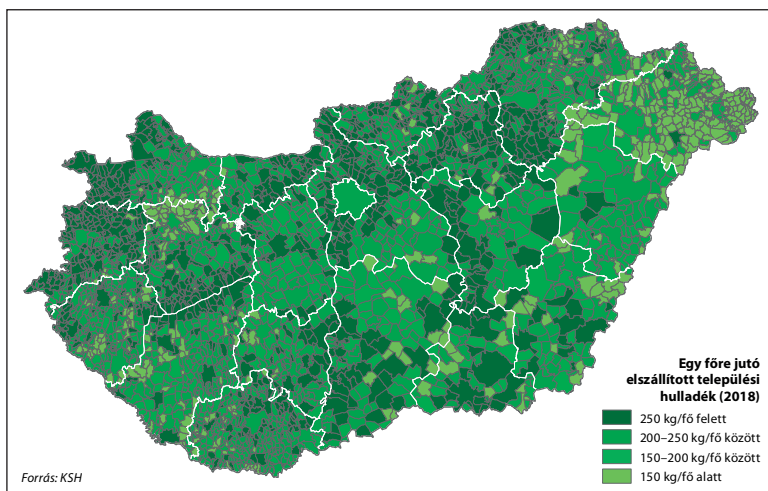
Az elhízás terén mutatkozó egyre romló tendenciát akkor lehet megfordítani, ha az intézkedések minden téren a jogszabályi megoldáson túl valódi cselekvésben is megnyilvánulnak.

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 hulladéokra 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 túlcsomagolt termékekről oktatás hatására sem. A háztartási hulladék csökkentése legtöbb esetben a szokásaink megváltoztatásán múlik. Azért is fontos indikátor az egy főre jutó települési hulladék mennyisége, mert jelentős mértékben a fogyasztási szokásokon múlik. Ugyanakkor a termékek csomagolásai kényszerhelyzetet teremtenek: a fogyasztó vagy 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 javulásának. Ezt igazolja az is, hogy sajnos a stagnálást követően 2017-ben tovább folytatódott a 2016-ban megkezdődött növekedés. 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 valósan megjelenő környezeti teher) a kevesebb állandó lakos miatt nagyobb értéket ad. Bár az EU-átlagtól (486 kg) hazánk 100 kg-mal elmarad (385 kg) az egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyiségét tekintve, a stagnálás ugyanakkor nem tekinthető sikernek. A hulladék az egyik legfőbb tényező a fenntarthatatlanság tekintetében. A hulladék nemcsak az erőforrások pazarló felhasználását jelenti, hanem azt is, hogy ezek megfelelő kezeléséhez további erőforrásokra van szükség. 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, amely nem jön létre. Végso soron a hulladék fogalmát a másodnyersanyag fogalmával kellene helyettesíteni.

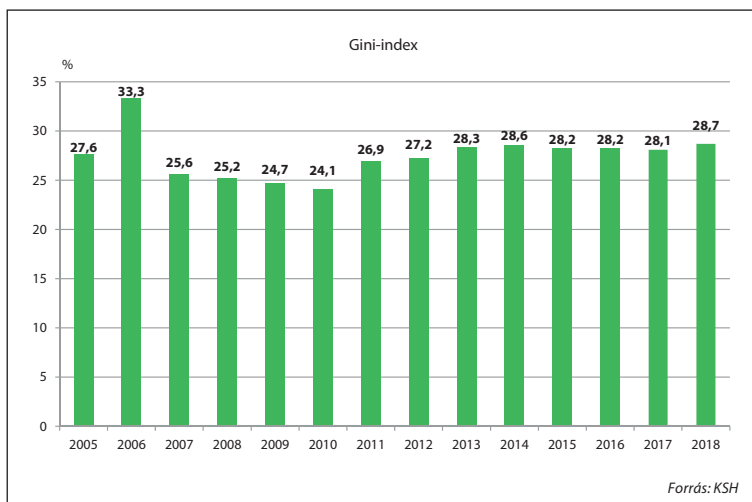


A települési hulladék mennyiségének növekedése arra figyelmeztet, hogy a jelenlegi beavatkozások nem elegendőek a probléma megoldásához.

F.5.5. Jövedelemeloszlás (Gini-index)

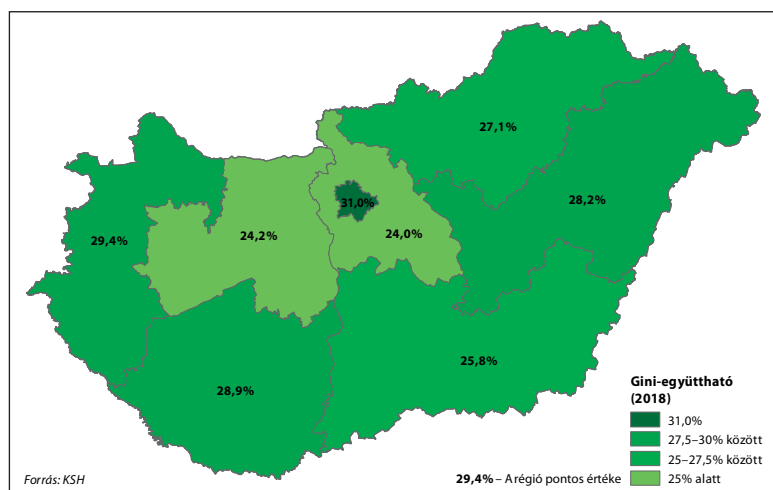
A Gini-index egy közgazdasági mérőszám, amelyet a jövedelem és a vagyon keresőrtegek közti eloszlásának mérésére használnak. A Gini-index értéke 0 és 1 (100%) közé esik, ahol a 0 érték a tökéletesen egyenletes eloszlást, az 1 (100%) pedig a teljes egyenlőtlenséget jelenti. A nagyobb értékhez nagyobb egyenlőtlenség tartozik. A társadalmi fenntarthatóság szempontjából a mutató értékének csökkentése nagyon fontos cél. A jövedelemeloszlási mutató nagysága, éppen úgy, mint önmagában az egy főre jutó GDP, nem mond semmit az ország általános anyagi helyzetéről és a jólétről. Magyarországon a Gini-index értéke 2005 és 2018 között összességében az egyenlőtlenebb jövedelemeloszlás

irányába mozdult el (27,6%-ról 28,7%-ra nőtt). A mutató értéke tavalyhoz képest is nőtt. Az országon belüli regionális különbségeket tekintve megállapítható, hogy a Gini-index Budapesten a legmagasabb (31,0%), ezt követi a nyugat- és dél-dunántúli érték (29,4, illetve 28,9%). A jövedelem-egyenlőtlenség Közép-Magyarországon volt 2018-ban a legkisebb; a mutató értéke itt 24,0%. Európai viszonylatban hazánk 2015-ben a középmezőnyben foglalt helyet, az EU28 átlagánál (31,0%) kedvezőbb jövedelemeloszlási értékkel (28,2%). A jövedelmi egyenlőtlenségek különösen magasak Bulgáriában (39,6%), Litvániában (36,9%), valamint Lettországonban (35,6%). 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. Számos alternatív indikátor közül a jövedelemeloszlás egyenlőtlen-



ségét szoktuk elsőként említeni példaképpen, amikor a GDP hiányosságaira szeretnénk rámutatni. Ennek elsősorban az az oka, hogy az egy főre jutó GDP gyakran semmit nem mond egy adott ország jólétéről. Mint ahogyan azt a bevezetőben is elemeztük, a gazdaság célja a társadalmi jólét megteremtése. Ez pedig elképzelhetetlen anélkül, hogy a szegényebbek életszínvonala és lehetőségei ne közelítsenek a tehetősebbekéhez. „A növekvő jövedelemegyenlőtlenség és magas jövedelemkoncentráció magával vonta az elszegényedők magas arányát, ami veszélyezteti az ország hosszú távú növekedési esélyeit...”¹

A jövedelemeloszlási mutató alapján jól látható, hogy a kormányzati képességek alkalmazására szükség van a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. 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 közvetten – de akár közvetlenül is – kedvező hatást lehet gyakorolni a mutató értékére, valamint csökkenthetők a jövedelmi különbségekből adódó társadalmi feszültségek. Érdemes megvizsgálni azon országok társadalmpolitikai intézkedéseit, ahol a magyarországinál jóval kisebbek a jövedelmi egyenlőtlenségek.



¹ Kovács I. (2011): A jövedelemeloszlás és jövedelem-egyenlőtlenség a személyi jövedelemadó-bevallási adatok tükrében. *Statistikai Szemle*, 89. évf. 3. sz. 294–312. 307.

A növekvő egyenlőtlenségek akadályozzák a fenntarthatóság megvalósulását, a kormányok feladata a gazdasági egyensúly megteremtése, például a jövedelmek újraelosztásának eszközeivel.

DEMOKRÁCIA

ÖSSZEFOGLALÓ¹

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. Pokol² álláspontja szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszere, amelynek bináris kódja a kormányozni vagy ellenzéki lenni értékduál. Ebből kifolyólag elsősorban 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, 2019-ben európai parlamenti és önkormányzati választásokat is tartottak, amire a munkacsoportnak nyilvánvalóan reagálnia kellett. Ezért néhány változtatást eszközöltünk az egyes dimenziókon belül.

A 2019-es *Jó Állam Jelentésben* – hasonlóan az előzőhöz – a munkacsoport az egyes dimenziókon belül nem emelt ki egy fő indikátort, 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. 2019-ben az újabb választások miatt ismét vizsgáltuk a ciklusközi részvételt. Az aggregált mutató tehát a több választáson megmért 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 döntéshozatalban 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 versennyel: 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 a kommunikációs jogok részeként a politikai diskurzusokat támogató alapjog.

Az idei évben tartott választások részvételi mutatóit együttesen értelmeztük az általános országgyűlési választások mutatóival, így összetettebb képet adhattunk az egyébként nem kötelező választójog gyakorlásáról.

A Társadalmi párbeszéd előmozdítása dimenziót a munkacsoport 2017 óta Társadalmi kapcsolatok előmozdítása címmel használja, különös tekintettel arra, hogy a dimenzióhoz rendelt indikátorok inkább input jellegű adatokat szolgáltatnak a civil társadalom infrastrukturális állapotáról. Habár önmagában a különféle szervezetek számaiból nem lehet következtetni azok társadalmi életben kifejtett tényleges 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 indikátor, így ismét lehetőség nyílt a változási tendenciákat részletesen összehasonlítani a tavalyi eredményekkel és azokat tágabb kontextusba helyezni. A korábbi, Képviselői 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 2019-es *Jó Állam Jelentésbe* is ezzel az elnevezéssel építettük be.

¹ A fejezet Dr. habil. Cservák Csaba, Dr. Rimaszécsi János és Dr. Farkas György 2018-as tanulmánya alapján készült, amelyet Prof. Dr. Smuk Péter aktualizált.

² A témáról lásd részletesebben Pokol Béla (1988): A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái. *Szociológia*, 1988/4., 343–360.

A munkacsoport idén 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 hatalommegosztás rendszerének kialakítása. Ennek egyik lehetséges eszköze az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés külső ellenőrző szervei (az Állami Számvevőszék és az alapvető jogok biztosa) súlyának biztosítása, a hatáskörök és jogosítványok 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. 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 egészítették ki. A liberális demokráciafelfogás alapján

az egyéni és kisebbségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége, valamint a tényleges intézményi működés követelménye kiegészül a társadalmi 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. 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 elégedettséget eredményező „jó kormányzás”).

A népakarat kialakulásában mindazonáltal megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtószabadságnak és a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges feltételeknek (Alaptörvény IX. cikk). A sajtószabadság egyik oldalról a médiapluralizmus 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.

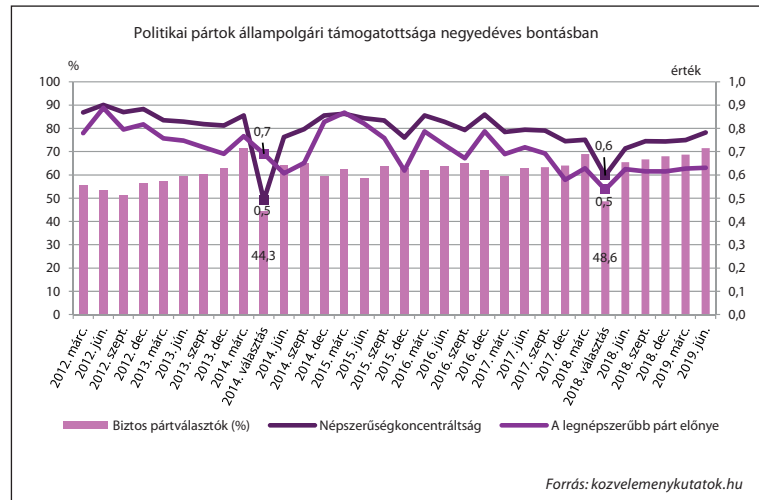
A 2019-es *Jó Állam Jelentés*nek is szerves részét képezik a nemzetközi összehasonlítások, amelyeket a korábbi jelentésekhez hasonló rendszerben mutatunk be az egyes releváns indikátoroknál. A nemzetközi elemzések elsősorban az olyan szubjektív, nemzetközi indikátorokon alapuló mutatók esetében jelennek meg, mint az Eurobarometer-kutatások (közügyekbe való beleszólás megítélése) vagy a World Justice Project indexeken alapuló indikátorok (nyitott kormányzat, alapvető jogok érvényesülése).

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.

D.1.1. A politikai verseny kimeneti mutatói

A pártok versengését a közvélemény-kutatói adatok alapján, négy nagy, meghatározó közvélemény-kutató (Ipsos/Závecz Research, TÁRKI, Nézőpont, Medián) méréseinek átlagát alapul véve, három mutatóval jellemezzük. A mutatók a biztos pártválasztók arányát, a pártok népszerűségének koncentráltóságát, 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 rendelkező választók 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 koncentráltóságát (normalizált Herfindahl-Hirschman-index) illetően 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 köz-



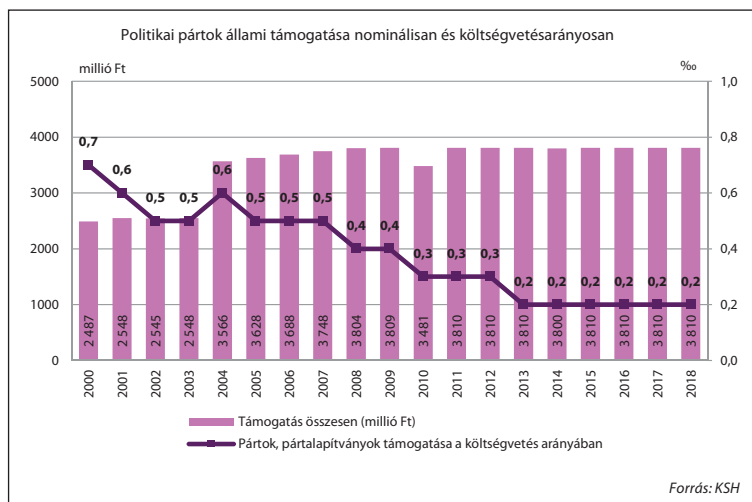
vélemény-kutatók által mért népszerűségből indul ki, ezért ezek sem foglalkoznak olyan aspektusokkal, hogy a népszerűségből hogyan lesz szavazat, illetve a szavazatból országgyűlési mandátum. Az adatok alapján 2012-ben, két választás között a biztos pártválasztók aránya alacsonyabb szintre csökkent, majd a 2014-es választások felé közeledve 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, majd 2017-ben kismértékben tovább emelkedett. A népszerűség koncentráltósága 2012 júniusában tetőzött, majd ezt követően csupán a 2014-es választások idején és 2016 végén emelkedett meg kissé. 2017-ben stagnálást, illetve kisebb csökkenést figyelhetünk meg. A 2018. és 2019. évi választási dömpingidőszak magasan tartotta az elkötelezettek arányát. A trend továbbra is erős versenyt mutat, mert a koncentráltóság végig a 0,7 és a 0,9 közötti sávban mozgott, és ezen a magas szinten is állandósult. A legnépszerűbb párt előnye alapján mért pártverseny 2012 közepétől a 0,6 és a 0,8 közötti sávban maradt. A fölívelő szakaszokat (2014-es választás, 2015 első fele) a sávon belüli hullámvölgyek követik, de 2016 végéig az alapvető tendencia ebben a mutatóban a politikai verseny erősödése volt. Ezt követően a legnépszerűbb párt előnye 2018 tavaszára megnőtt, a választási évszakokban (2018. tavasz, 2019 nyara és kora ősze) pedig megmaradt ezen a magas szinten.

A három kimeneti mutató értékelése alapján a korábbi évekhez hasonlóan 2018–2019-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 évenkénti bontásban. A támogatás forintosított összege mellett szerepel a támogatási összeg költségvetési kiadási főösszeghez mért aránya is. Ezzel fejezzük ki a terület összes kiadásához viszonyított súlyát. A politikai pártok állami támogatása egyfelől olyan megoldás a modern demokráciák politikai szervezeteinek finanszírozási igényeire, amely az erőfölénnyel (például jelentős tagsággal és tagdíjbevételekkel, tehető adományozói körrel) rendelkező pártok előnyét mérsékelni igyekszik a politikai versenyben. Ezért ezen tényező hatásával a tényleges politikai verseny fenntartását hivatott elősegíteni, és 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 rendszeres költségvetési támogatásra akkor jogosult a párt, amennyiben 1%-os eredményt ért el az előző parlamenti választáson. Az újonnan alakuló pártok tehát saját erő, magánforrások felhasználásával tudnak bekapcsolódni a politikai versenybe. A pártok állami támogatásának jogszabályi hátteréről azt is meg kell jegyezni, hogy Magyarországon az állami támogatás mértékének nincs olyan korlátja, amely a pártok saját önálló bevételeit venné alapul (míg például Németországban az állami támogatás összege nem haladhatja meg a magánbevételek összegét). Továbbá 2014 óta az állam nagyon jelentős összegeket folyósít a pártoknak az országgyűlési képviselői választáson induló jelöltek támogatására, és ezzel érdemben kiegészíti a pártok rendszeres támogatás során szerzett bevételeit. Mindez azt a helyzetet eredményezi, hogy az (1%-os választási eredményt elért) politikai pártok fő támogatója a központi költségvetés. A mutató által képet

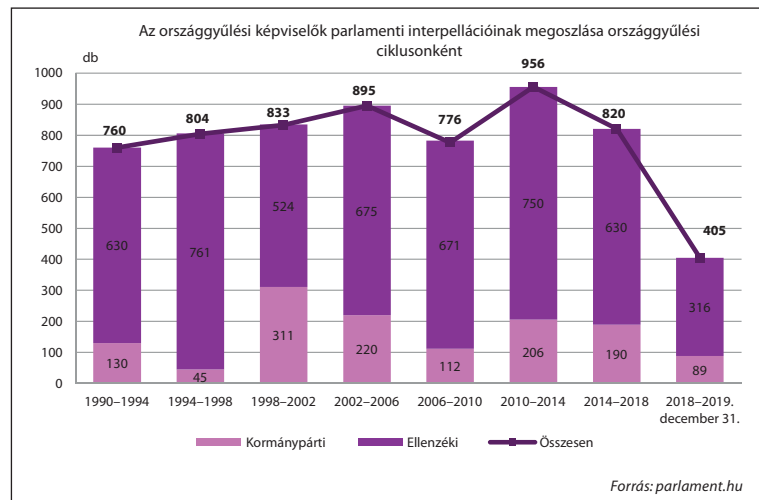


kaphatunk arról, hogy a demokrácia ezen, állam által történő anyagi kiegyensúlyozása, segítségnyújtása milyen nagyságrendű szettet hasít ki az összes állami kiadásból, illetve ez az arányszám hogyan változik hosszabb időtávon. A támogatás összegszerű változását vizsgálva kijelenthetjük, hogy az 2003 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 Ft-tal 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 2000-es évek elejéhez képest általánosságban csökkent, majd a legutóbbi években lényegében stagnált. Az újabb adatok nem mutatnak jelentős eltérést: a nominális kiadások összegszerűen azonosak, a költségvetési kiadási főösszeghez mért arány közel azonos. A tényszerűen létező inflációt figyelembe véve mindez azt jelenti, hogy a pártok rendszeres állami támogatása reálértékben inkább csökkent az elmúlt években.

A pártok, pártalapítványok állami támogatása ugyan jelentős szerepet játszik a politikai versenyben, de annak összege évek óta stagnál.

D.1.3. Parlamenti interpellációk száma, megoszlása az ellenzék és a kormánypártok között

Magyarország parlamentáris köztársaság. Ennek megfelelően alkotmányjogi értelemben a közjogi berendezkedés központi mozzanatja 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 berendezkedésében 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. A kormány parlament előtti felelőssége 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 (a miniszterelnök megválasztása) és megszűnéséhez (konstruktív bizalmatlansági indítvány, illetve bizalmi szavazás), valamint a kormány parlament általi ellenőrzéséhez kapcsolódnak. Az ellenőrzés legfontosabb, plénum előtti megnyilvánulása az interpelláció (magyarázatkérés) és a kérdés jogintézménye. A politikai verseny parlamenten belüli megvalósulását mérhetjük az interpellációkon keresztül. Az interpelláció a népképviselőtől alapuló törvényhozó hatalom egyik eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, amely nemcsak információszerezésre alkalmas, de a napirend tematizálására is. Az interpelláció jellemzően a mindenkori ellenzék eszköze, ugyanakkor azt a mindenkori kormánypárt is alkalmazza. Az Alaptörvény értelmében ugyanis minden képviselő interpellációt intézhet a kormányhoz, illetve a kormány tagjaihoz. Emiatt a demokratikus verseny leírására alkalmas mutató, mérése mindenképp indokolt, számba véve

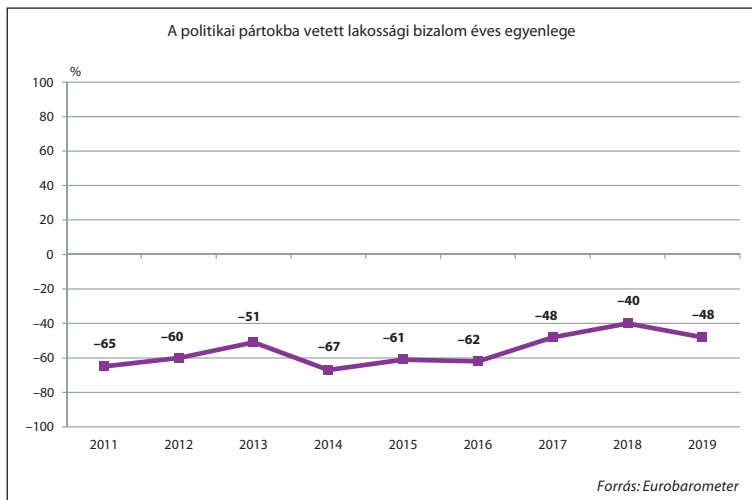


az összes interpelláció számát, valamint a kormánypárti és ellenzéki interpellációk arányát is. A független képviselők által benyújtott interpellációkat az Országgyűlés gyakorlatát alapul véve ellenzékinek számítottuk. Az összes interpelláció számát tekintve a rendszerváltás után alapvetően emelkedő tendenciát figyelhetünk meg. A statisztikai adatokat a képviselők aktivitása mellett a házszabályi keretek is meghatározzák, különös tekintettel a parlamenti munkarendre, illetve a rendelkezésre álló üléselési időtartamra. A második, 1994–1998 közötti ciklusban a kormánypárti interpellációk száma kirívóan alacsony szintre esett vissza, majd 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 kormánypárti és ellenzéki interpellációk aránya a 2018-ban megkezdett parlamenti ciklus első évében is hasonló az előzőkhöz (55/191).

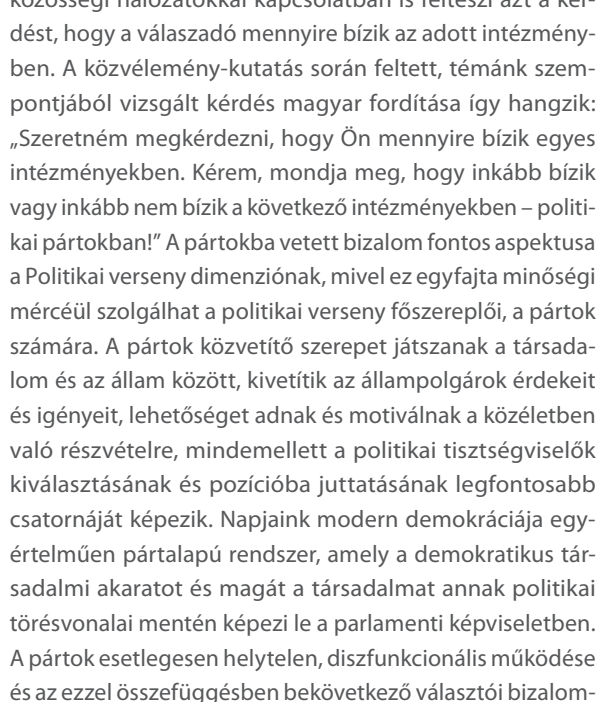
A legutóbbi lezárt, 2014–2018-as ciklusban az interpellációk száma visszaesett, ezen belül az ellenzéki interpellációk száma jelentősebben csökkent, mint a kormánypártiaké.

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 idősorosan és nemzetközi összevetésben 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 közvélemény-kutatás 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!” A pártokba vetett bizalom fontos aspektusa a Politikai verseny dimenzióknak, mivel ez egyfajta minőségi mércéül szolgálhat a politikai verseny főszereplői, a pártok számára. A pártok közvetítő szerepet játszanak a társadalom és az állam között, kivetik 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 egyértelműen pártalapú rendszer, amely a demokratikus társadalmi akaratot és magát a társadalmat annak politikai törésvonalai mentén képezi le a parlamenti képviselőben. A pártok esetlegesen helytelen, diszfunkcionális működése és az ezzel összefüggésben bekövetkező választói bizalom-



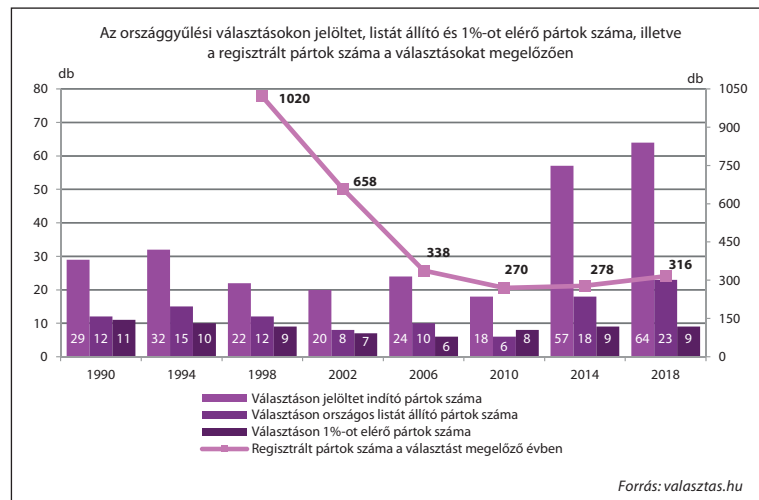
vesztés alapjaiban ássa, áshatja alá az állam demokratikus működését, ezáltal magát a politikai versenyt is. A pártokba vetett bizalom indexére, az idősorokat tekintve, befolyással lehetnek a választási időszakok, amikor is aktív szimpátiát kell kifejeznünk valamelyik párt iránt. Ezt tovább cizellálja, hogy hazánkban a helyi demokrácia területén, különösen a kisebb településeken, a függetlenek meghatározó számban vesznek részt a képviselőben. Ez részben indokolhatja a bizalmi index visszaesését az önkormányzati választások éveiben (2014, 2019). 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 eredményei alapján Magyarországon 2011-től javuló tendenciát figyelhetünk meg, amelyet csak a 2013–2014 közötti visszaesés tör meg, illetve némi csökkenés 2019-ben is tapasztalható. Összegezve tehát kijelenthetjük, hogy az elmúlt években javulás figyelhető meg. A visegrádi államokat figyelembe véve, nemzetközi összevetésben megállapítható, hogy hazánkban a pártokba vetett bizalom a legnagyobb a térség államai közül.



Magyarországon az elmúlt években némileg nőtt a pártokba vetett bizalom. Nemzetközi, regionális összevetésben 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. 2018-tól a munkacsoport egy új, az általános választásokra fókuszáló aggregált mutató bevezetésével alkalmazkodott a politikai ciklikussághoz. Az indikátor a pártrendszer 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 fentiekben 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 – amely 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. Ennek oka a D.1.2. mutató esetében is említett új, bőkezű állami kampányfinanszírozás, így az állami támogatási rendszer közvetlen hatását is regisztrálhatjuk a pártversenyben. 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.

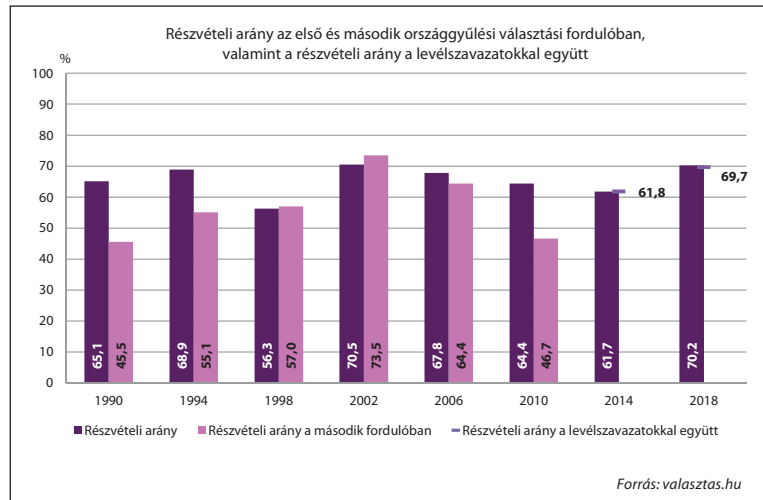


A pártstruktúra releváns rétege összességében az elmúlt választások alkalmával változatlan maradt. Emelkedés azon szegmensekben tapasztalható, amelyek relevanciája kérdéses.

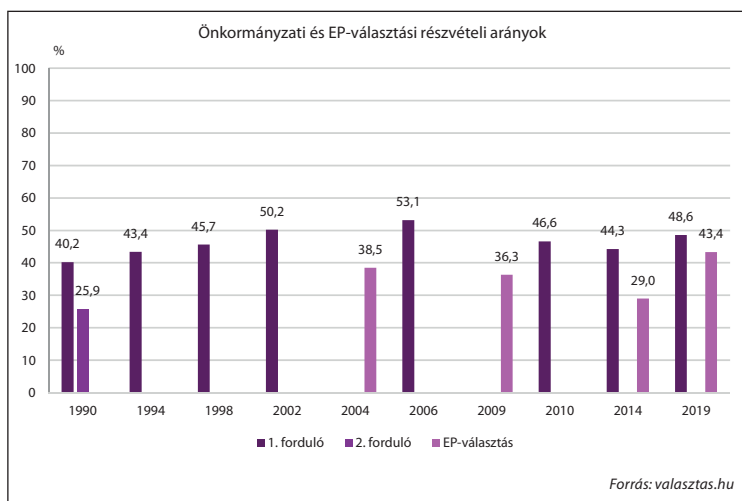
D.2.1. Részvétel a választásokon

A mutató fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, hiszen a demokrácia lényegét adó népszuverenitás elve a természeténél fogva ritkán tartható népszavazás mellett a parlamenti és a helyi önkormányzati szavazáson tud érvényre jutni. Meglátásunk szerint minél több választót aktivizál a választásokat megelőző kampány, annál intenzívebb a politikai verseny. Az előző *Jó Állam Jelentések*hez képest az országgyűlésin túl, aktualitása miatt, az európai parlamenti és a helyi önkormányzati választásokon mért részvételi arányokat is feldolgoztuk. Fontos megjegyezni, hogy Magyarországon jogilag nem kötelező a választáson való részvétel. Magyarországon a rendszerváltozás óta a 21. szabad választást tartották

2019-ben. Az 1990–2010 között tartott hat országgyűlési választás két fordulóban zajlott, ahol a második fordulóra azon egyéni választókerületekben volt szükség, ahol az első fordulóban egy jelölt sem szerzett abszolút többséget. Az új, hatályos választójogi szabályaink alapján tartott 2014-es és 2018-as országos választás egyfordulós volt, ám bővült a választójoggal rendelkezők köre, hiszen az új szabályozás nem követeli meg a magyarországi lakóhely meglétét. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők levélszavazata formájában csak az országos pártlistákra szavazhatnak, ezért az ábrán 2014 és 2018 esetében a velük és a nélkülük számolt részvételi arányt is feltüntettük. 1990–2002 között alapvetően emelkedő részvételi tendencia volt megfigyelhető (kivéve az 1998-as választásokat), majd 2002–2014 között folyamatos csökkenés látható. Ezen csökkenő tendenciát a 2018-as választás megállította, és a korábbiakhoz képest csak a 2002-es, rekordrészvétellel lezajlott országgyűlési választásokhoz mérhető, kiemelkedő részvételi arányt ered-



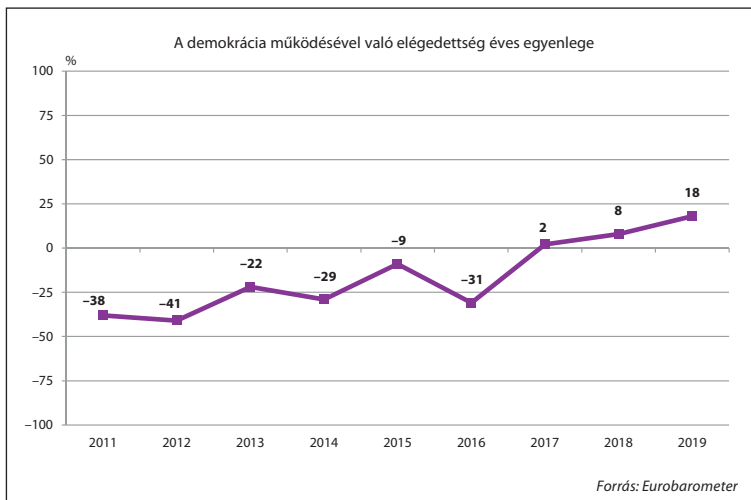
ményezett. Annak ellenére, hogy az 1990 után egyfordulós helyi önkormányzati választásokon a választópolgárokhoz legközelebbi hatalomgyakorlókat választják meg, a részvétel rendre alatta marad a parlamenti választási mutatóknak. A megszokott 45% körüli részvételt a 2002-es, a 2006-os (az országos mozgásokkal összefüggésben), valamint a 2019-es választás haladta meg érdemben. A 2019. évi önkormányzati választás volt az első, amely a parlamenti választástól eltérő évben volt, így a két választás egymásra hatása kisebbnek is mondható. Az Európai Unió parlamentjének közvetlen választása közvetlen demokratikus legitimitációt kíván biztosítani az uniós intézményeknek. Mégis, a részvételi arány az EP-választásokon rendre alacsonyabb a hazai parlamenti választásoknál, aminek az oka az uniós döntéshozatalnak a választópolgároktól való távolsága. 2019-ben az egész Európában tapasztalt, több ciklus óta tartó csökkenő tendencia tört meg: az előző választáshoz képest növekedett a részvétel aránya. Emögött az állhat, hogy az EP-kampányok ezúttal kifejezetten európai témákra fókuszáltak. A magyar mutató ugyan rendre elmarad az uniós átlagtól, de érdemben meghaladja a többi V4-országot.



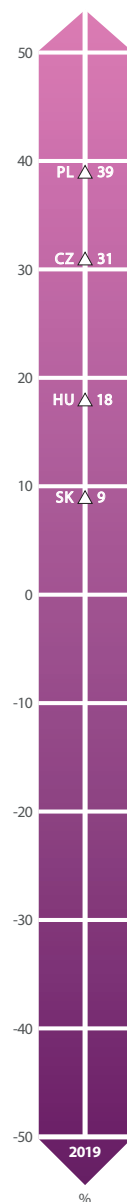
A választási részvétel csökkenő tendenciáját a 2018–19. évi választások megállították. A viszonylag magas részvételi arány intenzív politikai versenyt feltételez.

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: „Összességében teljesen elégedett, inkább elégedett, nem nagyon elégedett vagy egyáltalán nem elégedett a demokrácia működésével az Ön országában?” (QA17a kérdés, Standard Eurobarometer 91, June 2019). Ezen mutató a munkacsoport álláspontja szerint lényeges aspektusa a Politikai részvétel dimenzióknak, mivel ez a demokrácia egyfajta minőségi mércéje. A mutató fontosságát az adja, hogy segítségével össztársadalmi szinten jellemezhető 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. Az egyenlegmutató a pozitív és negatív válaszok különbségét fejezi ki. A negatív értékek azt jelentik, hogy többségben vannak a negatív előjelű válaszok, a nullától való távolságuk pedig ennek mértékét fejezi ki. A felmérés alapján megállapítható, hogy 2011–2015 között javuló tendencia érvényesült hazánkban a demokrácia működésének megítélésében, a 2011-es –38%-os értékhez képest 2015-ben 9% lett a mérés eredménye. 2016-ban az addig erősen javuló tendencia megtört, és a mutató értéke majdnem a 2011-es –38%-os kiindulópontonra 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. Ezt 2018-ban újabb 6, majd 2019-ben 10 százalékpontos javulás követte. Elmondható tehát, hogy többségbe kerültek azok, akik a demokrácia működésével való elégedettségükről számoltak be. Ez a többség az elmúlt években stabilizálódott is. Az elmúlt három évben tehát összesen 49 százalékponttal javult a mutató értéke. 2019-ben a magyar válaszadók 10%-a felelte, hogy teljesen elégedett a demokrácia működésével, amely arány nemcsak idehaza a legmagasabb az elmúlt tíz évben, de mindegyik visegrádi ország adataihoz képest is. A V4-országokban (Szlovákia kivételével) egyébként a megkérdezettek lényegesen jobbnak értékelik a demokrácia működését, mint hazánkban. Lengyelországban és Csehországban az egyenlegmutatók jelentősen magasabb pozitív értékeket vesznek fel: Lengyelországban 39 százalékpontot, míg Csehországban 31 százalékpontot mértek.

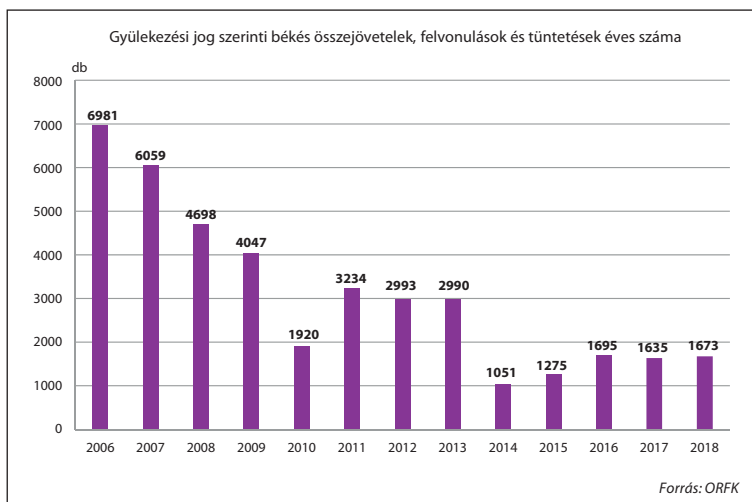


Magyarországon 2016 óta erőteljes javulás történt a demokrácia működésének megítélésében, ami illeszkedik a V4-országokban mért fejlődéshez.

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 például a választási gyűléseket, vallási szertartásokat. A 2018-ban elfogadott új gyülekezési törvény értelmében gyűlés a legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel. A gyüleke-

zési jog politikai természetű, első generációs alapjog; arra a politika, a politikai részvétel folyamatos, mindennapi eszközöként tekinthetünk. Bár nem jár olyan közvetlen hatalmi, közjogi jellegű következményekkel, mint a népszavazás és a választások, mégis a politikai vélemények választások közbeni artikulálásának módja, véleménynyilvánítási eszköz. 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. Az utca és a köztér nyilvánossága a politikai vélemények egyéb megjelenési felületeihez (például média) képest elsősorban szervezési erőforrást igényel, a gyülekezés során kifejtett nyers, nem párbeszéd jellegű véleménynyilvánításba a rendőrség csak erőszakos cselekmények, durva rendbontás esetén avatkozhat be. Ilyen sajátosságai miatt elsősorban az ellenzéki politikai erők, tömegmozgalmak és érdekképviseletek élnek vele. Mivel a választási kampányban több utcai nyilvános rendezvényt tartanak, amelyeket nem tekintünk a törvény szerinti gyülekezésnek, a rendezvények száma választási években, így 2010-ben és 2014-ben érezhetően csökkent. Kivételnek tekinthető a 2006-os év, a vizsgált időszakból a legtöbb rendezvény erre az évre és utóhatásként a következő esztendőkre tehető (a jelentősebb belpolitikai válság miatt).

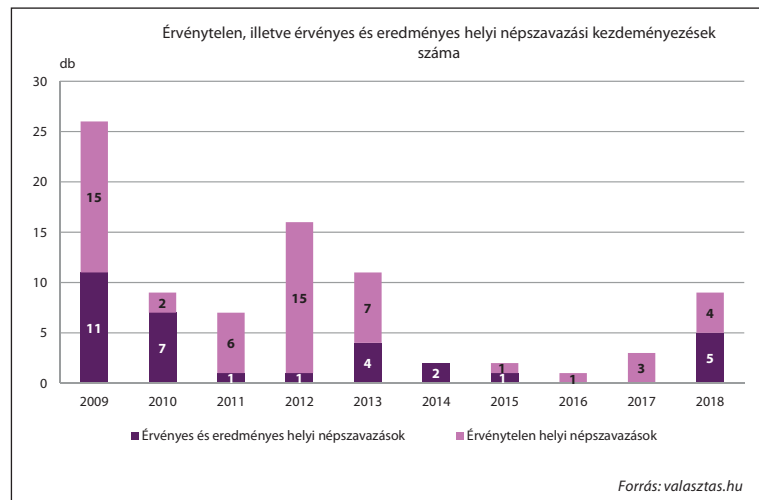


Jelen mutató nem tartalmazza a választási gyűlésekre vonatkozó adatokat – ezért látható csökkenés a választások éveiben –, továbbá nem tesz különbséget a rendezvények típusa és a résztvevők száma alapján. Magában foglalja ugyanakkor a kormány melletti szimpátiatüntetéseket is, tehát nem csak az ellenzéki megmozdulások tartoznak a mutató alá – ez következik az általános politikai részvétel kimutatására irányuló szándékból és a gyülekezések tartalom szerinti osztályozásának nehézségeiből. A mutató elemzése során megfigyelhető, hogy 2006 óta tendenciáját tekintve jelentősen csökkent a gyülekezések száma, a hatezres nagyságrendről egészen a kétezres nagyságrendig. 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. 2017–2018-ban ugyanakkor kisebb csökkenést figyelhetünk meg. A gyülekezési jog gyakorlásában a parlamenti ciklusokat is figyelve alapvetően csökkenő tendenciát jegyezhetünk fel, tehát a 2006–2010-es ciklus adataihoz képest érdemben alacsonyabbak a 2010–2014-es ciklus mutatói, és ehhez képest még alacsonyabbak a 2014–2018-as ciklus mutatói. Az egyébként alapjogi bíráskodásból is átemelt szempontokat tartalmazó új, 2018. évi gyülekezési törvény hatását a gyülekezési hajlandóságra egyelőre nem tudjuk mérni.

A 2006–2010-es évek kiemelkedő mutatói után alapvetően csökkenő tendenciát regisztrálunk, az elmúlt években az állampolgárok ritkábban éltek gyülekezési jogukkal.

D.2.4. Helyi népszavazási kezdeményezések

Az Alaptörvény értelmében a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát választott képviselői útján – kivételes esetekben pedig közvetlenül – gyakorolja. A kivételes hatalomgyakorlás, a népszavazás során a nép maga dönthet el bizonyos közügynek tekinthető kérdéseket. A hatalomgyakorlás ilyen formája azért kivételes, mert megvalósíthatósága jelentős anyagi ráfordítással jár, továbbá a népszavazásra bocsátott kérdés csak leegyszerűsített lehet, és nem ad lehetőséget különféle alternatívák közötti valós választásra, és különösen nem az alternatívák közötti kompromisszumos megoldások létrehozására – ezek a lehetőségek viszont adóttak a képviseleti úton, testületekben való döntéshozatal esetén. A népszavazások ugyanakkor erős legitimációval bírnak, amelyre a képviseleti demokrácia esetében a megválasztott képviselőknek is szükségük lehet; továbbá a választások közötti években a népszavazási kezdeményezés lehetőséget teremt a politikai részvételre, a képviseleti döntéshozatal hiányosságainak, hibáinak korrekciójára. A választásokon kívül a népszavazás az egyetlen közvetlen közjogi joghatás kiváltására alkalmas politikai részvételi eszköz. A megtartott és eredményes népszavazásig nem jutó kezdeményezések száma is jelzésértékű: arra utal, hogy a választók mennyire elégedettek a képviselők tevékenységével. Jelen indikátor a kitűzött helyi népszavazások számát mutatja, ezen belül is az érvényes és eredményes, valamint az érvénytelen népszavazások számát. A munkacsoport a 2017-es *Jó Állam Jelentés* óta a kitűzött népszavazásokat vizsgálja e mutatóban, mivel ezen népszavazások tekinthetők jogilag megfelelőnek, komolyan, illetve ezek feltételeznek olyan választói aktivitást, hogy mindez releváns legyen a politikai részvétel szempontjából. Azon kezdeményezéseket vesszük tehát figyelembe, amelyek nemcsak átmentek a helyi választási bizottság kontrollján, de a kezdeményező megfelelő számú aláírást is összegyűjtöttek (amennyiben persze a választók által kezdeményezett népszavazásról

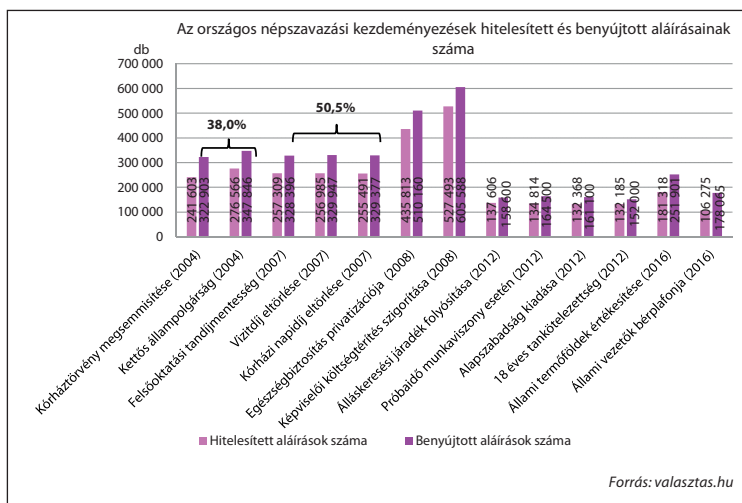


beszélünk), tehát valós politikai akarat, szándék és részvétel áll a kezdeményezés mögött. (Népszavazási kezdeményezés a törvény értelmében a helyi képviselő-testülettől, illetve a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár irányából érkezik.) A vizsgált időszakban az alapvető tendencia a csökkenés. A 2009-es induló évet követően, amikor is 26 helyi népszavazást tűztek ki, drasztikus csökkenés következett be, ez alól kivétel a 2012-es és a 2013-as év. 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. 2017-ben és 2018-ban növekedett a kitűzött helyi népszavazások száma, ám 2017-ben mindhárom népszavazás érvénytelen volt, 2018-ban pedig a 9 megtartott helyi népszavazásból 5 érvényes és eredményes is volt. 2019-ben mindössze 2 érvénytelen népszavazást tartottak.

A helyi népszavazások száma évek óta alacsony szinten mozog, és túlnyomó többségük érvénytelen.

D.2.5. Országos népszavazási kezdeményezések

A közvetlen demokrácia eszközeinek alkotmányos háttérét az előző mutató elemzése keretében ismertettük. Itt az országos népszavazási kezdeményezéseket elemezzük, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésre irányulhatnak. A népszavazási kezdeményezések állampolgári támogatása és intenzitása többféle módon is mérhető, a lehetséges módszerek 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 alapjokkal akkor élhetnek, ha az aláírások ellenőrzése céljából érvényes és teljes körű adatot szolgáltatnak – a megfelelő szervezeti háttérrel rendelkező kezdeményezők a gyűjtési idő 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 bemutathatóvá. 1990–2018 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 darab 1990–1997 közét, ezekről nincsenek hiteles adataink az aláírások pontos számát illetően, csupán a sikeresség ténye biztos. Mindezek

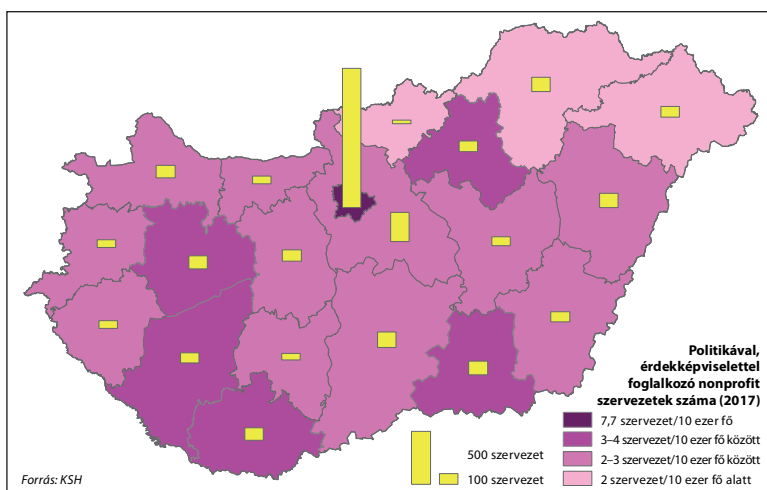
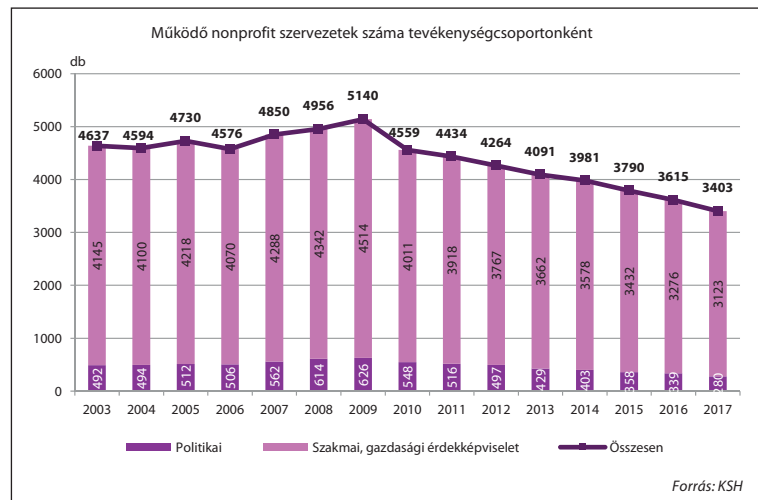


alapján a továbbiakban a maradék 13 kezdeményezéssel foglalkozott a munkacsoport. Ezek közül az első 2004-ben volt. A 13 sikeres kezdeményezésből 11 esetben párt, pártpolitikus, illetve egyesület volt az aláírásgyűjtő, és csak 2 esetben magánszemély. Az aláírások száma kezdetben a kötelező elrendelési küszöb fölött volt, 2008-ban annak duplájára, illetve két és félszeresére nőtt, majd utána lecsökkent abba a tartományba, ahol az Országgyűlés mérlegelheti, hogy kiírja-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.

Az országos népszavazási kezdeményezések állampolgári támogatottsága változó intenzitású, 2008 óta egyszer sem érte el a referendum kötelező elrendeléséhez szükséges mértéket.

D.3.1. A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma

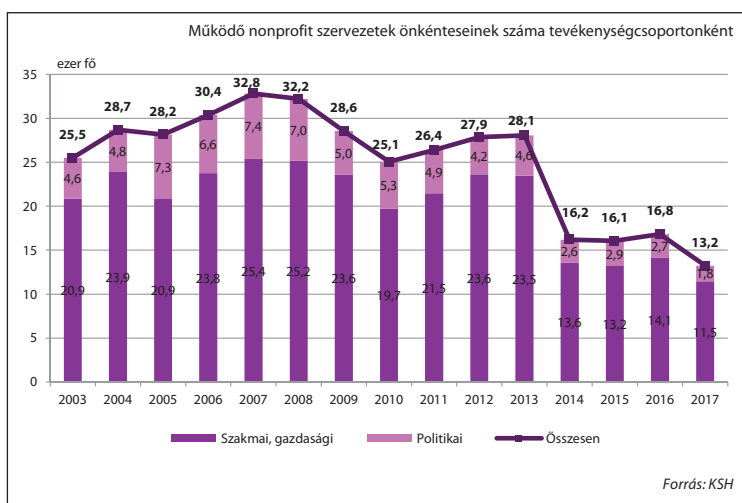
Az indikátor azt mutatja, hogy mennyire beszélhetünk élő, szerves és reflexív kapcsolatokról a társadalom politikai alrendszere, a jogalkotásban részt vevő politikai intézmények, illetve az intézményesült formában társadalmi szervezetként működő érdekcsoportok között. A társadalmi kapcsolatok, az információáramláshoz 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 (kivételet 2006). 2009–2010 között volt egy jelentősebb csökkenés, 5140 szervezet helyett csupán 4559 működött. 2010-től minden évben tovább mérséklődött ez a szám. 2009–2013 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 számuk további 4,6%-kal, 2017-ben 5,9%-kal mérséklődött. 2017-ben a 3403 nonprofit szervezetből 3123 foglalkozott gazdasági és szakmai érdekképviseléssel, politikai képviselettel pedig mindössze 280, az összes nonprofit szervezet 8%-a. A területi megoszlásról megállapítható, hogy az érdekképviseléssel foglalkozó szervezetek túlnyomórészt fővárosi székhellyel működnek, ahol minden 10 ezer főre 7,7 szervezet jut. Figyelembe véve a 2009 óta folyamatosan megfigyelhető csökkenő tendenciát, a következő években is ennek folytatódására lehet számítani.



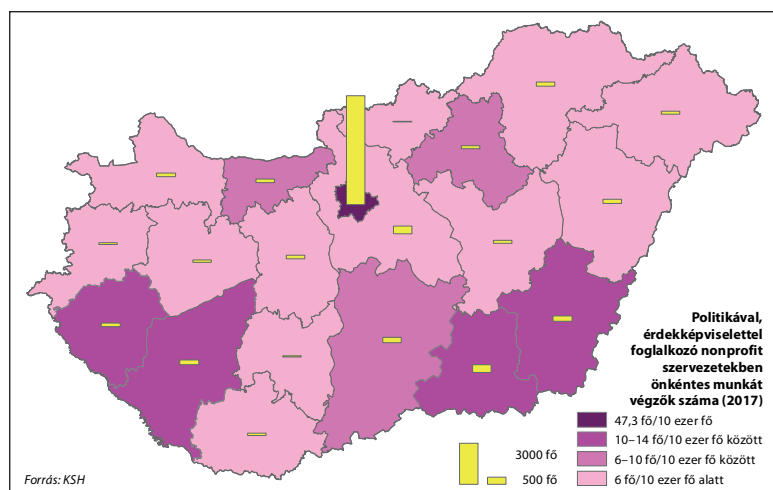
2017-ben 5,9%-kal csökkent a politikai, gazdasági és szakmai érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma, ezzel folytatódott a 2009 óta tartó tendencia.

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 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 mutatja az állampolgároknak a demokratikus rendszerben való részvételi hajlandóságát. 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. 2007–2010 között annak ellenére csökkent az önkéntesek száma, hogy 2007–2009 között emelkedett a nonprofit szervezetek száma. 2010-től az utóbbiak száma csökkent, viszont az önkéntesek száma emelkedett, vagyis a kevesebb szervezet több önkéntest foglalkoztatott. 2013–2014 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 összlétszámban. A 2015-ös 16 062 fős létszám 2016-ra 16 819-re nőtt, ami 5%-os emelkedést jelent. A 2017. évi adat azonban ismét markáns, mintegy 3600 fős (21,3%-os) esést mutat. A szakmai, gazdasági és politikai érdekképviselettel foglalkozók számának belső megoszlásában csak kisebb mértékű átrendeződés látható az adatsor utolsó éveiben, ami azt mutatja, hogy a társadalmi érdekképviselési aktivitás mértéke a 2014-es nagy zuhanást követően állandósulni látszott. 2017-ben az önkéntes munkát végzők számának csökkenéséből a szakmai és gazdasági érdekképviselésekben tevékenykedők csoportja mintegy 2700 fővel (18,8%) vette ki a részét. Ami az önkéntesek területi eloszlását illeti, magas, de csökkenő fővárosi fölényről beszélhetünk. A szervezetek székhelytelepülései alapján Budapesten 2016-ban 63,3 önkéntes jutott 10 ezer lakosra, míg 2017-ben 47,3.



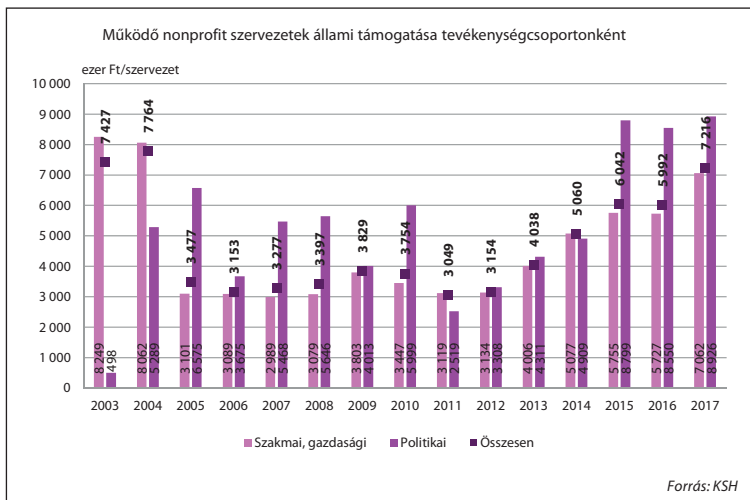
kent az önkéntes munkát végzők száma, majd a 2014–2015-ös stagnálást követően 2016-ban szerény emelkedés figyelhető meg az összlétszámban. A 2015-ös 16 062 fős létszám 2016-ra 16 819-re nőtt, ami 5%-os emelkedést jelent. A 2017. évi adat azonban ismét markáns, mintegy 3600 fős (21,3%-os) esést mutat. A szakmai, gazdasági és politikai érdekképviselettel foglalkozók számának belső megoszlásában csak kisebb mértékű átrendeződés látható az adatsor utolsó éveiben, ami azt mutatja, hogy a társadalmi érdekképviselési aktivitás mértéke a 2014-es nagy zuhanást követően állandósulni látszott. 2017-ben az önkéntes munkát végzők számának csökkenéséből a szakmai és gazdasági érdekképviselésekben tevékenykedők csoportja mintegy 2700 fővel (18,8%) vette ki a részét. Ami az önkéntesek területi eloszlását illeti, magas, de csökkenő fővárosi fölényről beszélhetünk. A szervezetek székhelytelepülései alapján Budapesten 2016-ban 63,3 önkéntes jutott 10 ezer lakosra, míg 2017-ben 47,3.



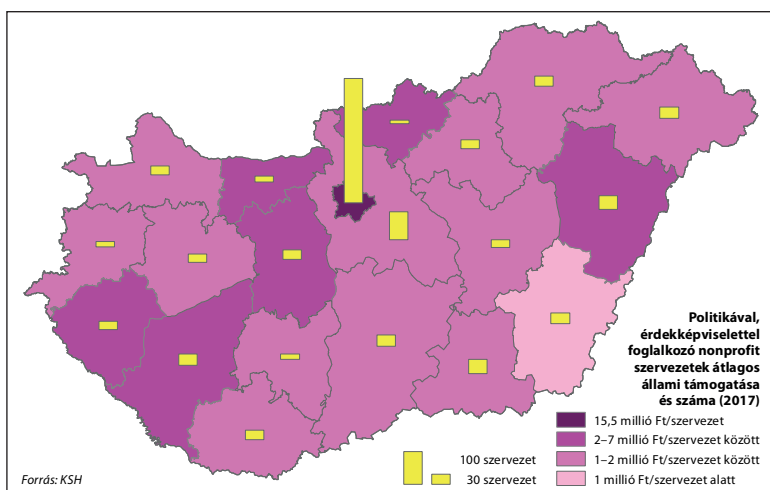
2017-ben a politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselettel foglalkozó nonprofit szervezeteknél dolgozó önkéntesek száma csökkent az előző évi szerény emelkedés után.

D.3.3. A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviseléssel 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. látszatnonprofit-szervezetek ne juthassanak állami pénzekhez. A támogatás révén az állam közvetve segíti a társadalmi párbeszédet, amely a demokratikus rendszerek egyik alapelve. 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 sorolt nonprofit szervezetek adott évi, átlagos állami támogatásának összegét vizsgáltuk. A támogatások eloszlása nem egyenletesen történik a 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 támogatá-



sok belső megoszlásában azonban fordulat következett be. Míg 2011-ben 3,1 millió Ft volt a szakmai és gazdasági érdekképviseléssel foglalkozó szervezetek támogatása, addig a politikai szervezeteké 2,5 millió Ft. 2017-ben az előbbi szervezetek 7 millió Ft-ból gazdálkodhattak, míg az utóbbiak 8,9 millió Ft-ból. A 2012 óta megfigyelhető folyamatos emelkedést követően a 2016-os szinten tartás, 2017-ben pedig az ismételt érdemi emelés mindenképpen pozitív eredmény a politikai pluralizmus előmozdítása szempontjából. A területi eloszlást vizsgálva az előző indikátorokhoz hasonló tendencia rajzolható fel, vagyis az állami támogatások egy főre jutó összege a fővárosban bejegyzett szervezetek esetében a legmagasabb, átlagosan 15,5 millió Ft/szervezet, miközben ez az érték például a Baranya megyében bejegyzett szervezeteket tekintve 1,5 millió Ft/szervezet körül van. A megyék közül kiemelkedik Somogy megye, ahol átlagosan 6,5 millió Ft támogatás jut egy szervezetre.

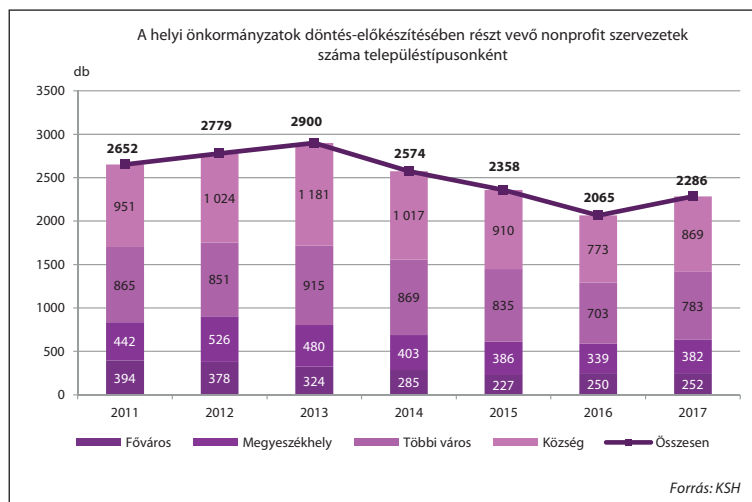


2016-hoz képest a nonprofit szervezetek támogatása ismét növekedett. A politikai szervezetek támogatása a 2011-es összeg közel négyszeresére nőtt, ez a többi szervezetének másfélszerese.

D.3.4. A helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában részt vevő nonprofit szervezetek száma

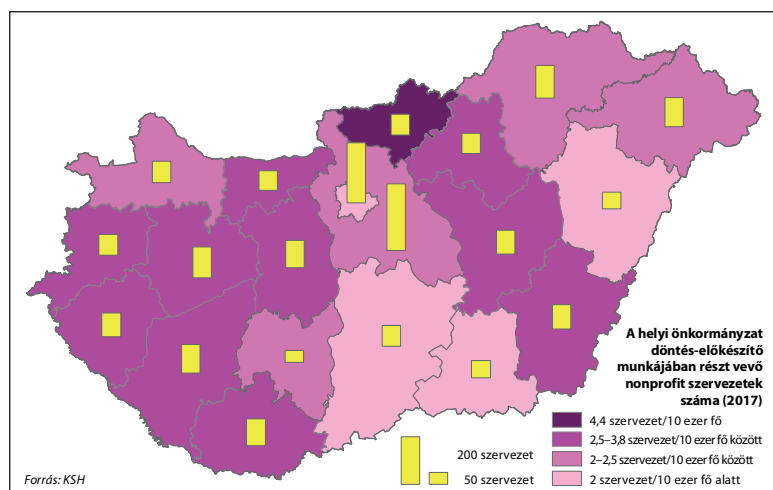
Az érdekképviseleti tevékenység nem kizárólag az országos politikai szinten van jelen, hanem a helyi önkormányzati döntéshozatalban is jelentős szerepet játszik. A helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek a társadalmi kapcsolatok helyi szintű előmozdításának sarokkövei. Általános tendencia, hogy a helyi ügyekben könnyebben és nagyobb arányban mozgósíthatók az állampolgárok és a nonprofit szervezetek, mint az országokban. 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 2011–2013 között folyamatosan nőtt, majd csökkenni kezdett. 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 száma 2358-ra, majd 2065-re mérséklődött. A 2013 óta tartó negatív tendencia 2017-ben megfordult, a szervezetek száma 2286-ra emelkedett. A helyi érdekképviseleti szervezetek területi megoszlásában az állami támogatások eloszlásával, valamint az önkéntes munkát végzők számával ellentétes tendencia figyelhető meg. Ez főként arra a korábban már említett körülményre vezethető vissza, hogy a helyi kérdésekben könnyebben aktivizáló-



nak 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 megoszlást tekintve a 2017-es ismételt emelkedésből elsősorban a kisebb települések, községek, kisebb városok vették ki a részüket. 2017-ben a szervezetek székhelyenkénti adatai alapján a fővárosban 252, a megyeszékhelyeken 382, a városokban 783, míg a községekben 869 társadalmi szervezet vett részt a helyi döntés-előkészítő folyamatokban. Nógrád megyében például 4,4 ilyen szervezet jut 10 ezer lakosra, míg a fővárosban mindössze 2. 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,

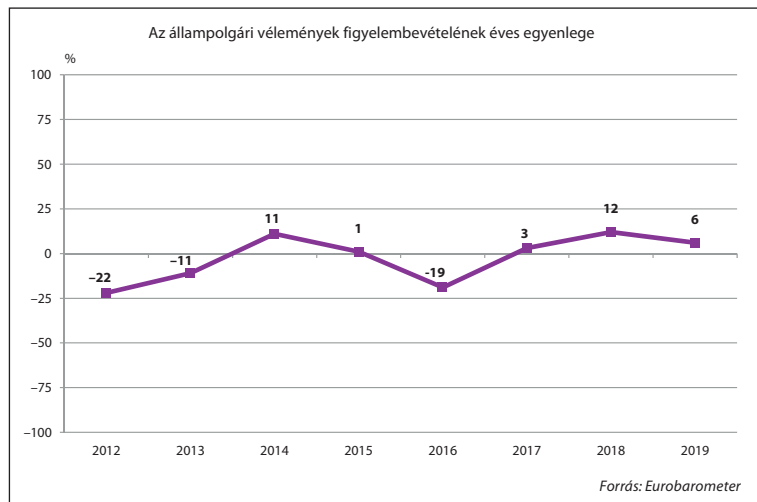
ha minden releváns álláspont megjelenik, és az álláspontokat az érvek és ellenérvek ütköztetése révén becsatornázzák a helyi döntéshozatalba.



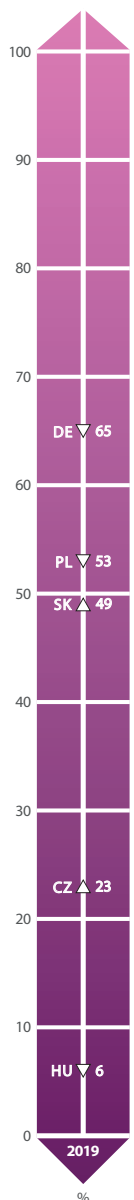
2017-ben a helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában részt vevő szervezetek száma ismét növekedett. A legtöbb szervezet továbbra is a községekben működik.

D.3.5. A közügyekbe való beleszólás megítélése

Az Eurobarometer kutatása során feltett kérdés, miszerint „Mennyit számít az ön szava az országában?”, a munkacsoport megítélése alapján inkább a közügyek aktív alakításának lehetőségére vonatkoztatható, mintsem a képviseleti 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 képviseleti demokrácia minőségét méri, hanem azt, hogy az állampolgárok hogyan látják a közügyekre való ráhatásukat 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. 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 véleményük kifejezésének hatására. Azt láthatjuk az adatok hullámzó ívéből, hogy a választási évekből (2014, 2018) optimistább ez úgymint a magyar közvélemény. 2017-ben, a hullám mélypontja



után 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 nőtt 12%-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 országhoz még jobban, így lehet, hogy még mindig sereghajtók vagyunk ezen a téren. Míg 2018-ban a lengyelek 56, a szlovákok 39, a német válaszadók 66 százalékpontos többsége pozitívan ítélte meg a kérdést, addig a cseh állampolgárok 3, a magyar válaszadóknak pedig 12 százalékpontos többsége gondolta csak úgy, hogy számít a szava. Vagyis a környező visegrádi országokkal és Németországgal összehasonlítva 2018-ban és 2019-ben is a magyarok ítélték meg messze a legpesszimistábbnak azt, hogy a véleményük kifejezése számít-e az országban – ezt egyedül a csehek tudták alulmúlni, 2018-ban.

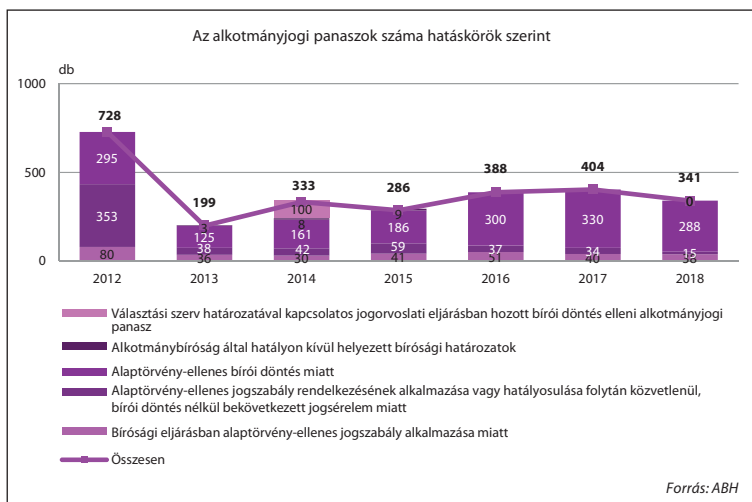


2018-ban az előző évhez képest összességében 9 százalékponttal nőtt, 2019-ben viszont 3 százalékponttal csökkent hazánkban azok aránya, akik szerint számít a szavuk az országban.

Forrás: Eurobarometer

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 a rendes bíróságok határozatait is ellenőrizheti alkotmányossági szempontok alapján. A testület a valódi alkotmányjogi panasz intézményének köszönhetően megvizsgálhatja, összhangban vannak-e az eseti bírói döntések az Alaptörvénnyel, alaptörvényt sértés esetén pedig megsemmisítheti őket. Ez a hatáskör a klasszikus hatalmi triázon 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 értékre is megfogalmazódnak. Ez különösen fontos az Alkotmánybíróságnak az igazságszolgáltatással összefüggő hatásköreit tekintve, hiszen a hatalmi ágak szétválasztása szempontjából is vizsgálendő, hogy a politikusok által választott szakmai grémium a független bíróság ítéleteit is megsemmisítheti, ezzel kvázi egyfajta semmítőszékké válva. A mutató demokratikus dimenzióját erősíti, hogy bár utólagos normakontrollt kérve az állampolgárok már nem kereshetik az Alkotmánybíróságot, ellenben alkotmányjogi panasszal viszonylag könnyen fordulhatnak a testülethez, érintettség esetén. 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

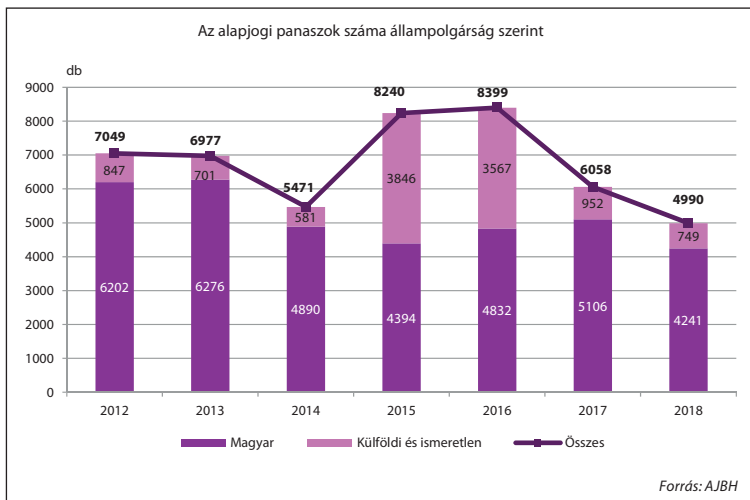


ügyekben meghozott határozatok ellen terjesztettek elő. Az előterjesztett panaszokban a 2012-es kezdeti kiugró adat minden bizonnyal annak tudható be, hogy még nem alakult ki az új jogintézmény alkalmazásának gyakorlata. 2012-ben az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezéseinek alkalmazása vagy hatályosulása 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 növekedés 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 mindazonáltal 2018-ban kissé megtört, hiszen 2017-hez képest 63-mal (15%) csökkent a kezdeményezések száma. Az indikátor azt is mutatja, hogy a jogági bíróságok magas alapjogi tudatossággal ítéleznek, hiszen a bírói döntések ellen előterjesztett panaszok száma elenyésző az éves szinten meghozott százezres nagyságrendű bírósági határozathoz képest.

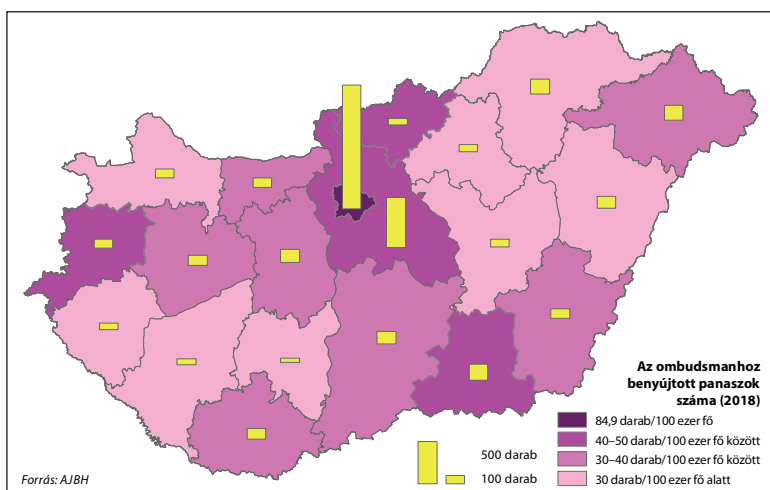
A 2017-es magas érték után 2018-ban az alkotmányjogi panaszok száma mintegy 15%-kal csökkent, ezzel együtt az intézmény kiegyensúlyozott helyet foglal el a jogalkalmazásban.

D.4.2. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok száma

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 vizsgálni: a tényleges és konkrét alapjogsértéseken túlmenően azokat a tágabb értelemben vett alapjogi visszásságokat is vizsgálhatják, amelyek 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 Információs szabadság 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 biztosához beérkezett panaszok számát mutatja. Érdekesség, hogy 2014-ről 2015-re a beérkezett panaszok száma 2769-cel, vagyis több mint másfélszeresére nőtt. Ezt követően 2017-ben és 2018-ban visszaesés figyelhető meg, de az értékek 2012 óta stabilan 5000 körül vagy efölött vannak, ami erősnek mondható. 2012 és 2018 között több mint 47 ezer panasz érkezett az ombudsmanhoz, ami arra enged következtetni, hogy a jogkereső állampolgárok továbbra is elő-



szerepettel veszik igénybe ezt a jogintézményt a sérelmesnek vélt ügyeik rendezésére. Az ügyszám alakulására hatással lehet a hatósági eljárásokban elérhető jogorvoslatok hatékonysága, de az ombudsman szerepfelfogása, közéleti, nyilvánosság előtti aktivitása is. Érdekes összevetni ezeket a számokat az alkotmányjogi panaszok számával: itt nagyságrendi különbségeket fedezhetünk fel. A 2018-ban előterjesztett, összesen 341 alkotmányjogi panasz töredéke az előterjesztett ombudsmani panaszok számának. Ez egyértelműen azt mutatja, hogy a jogkereső állampolgárok nagyobb eséllyel várnak segítséget az ombudsmantól, mint az Alkotmánybíróságtól, annak ellenére, hogy alaptörvényellenes 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.

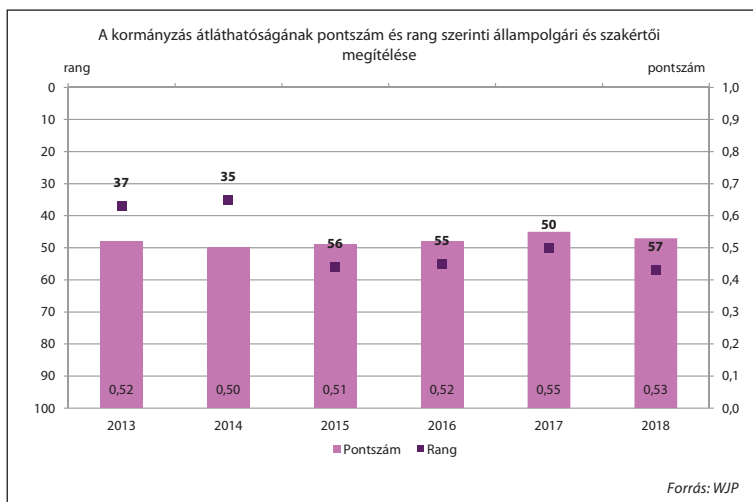


2017-ben 28, 2018-ban újabb 17%-kal csökkent az alapjogi biztoshoz benyújtott panaszok száma az előző évhez képest.

D.4.3. Nyitott kormányzat

A demokratikus joggyakorlison 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 pozitív hatással van a kormányzati intézkedések társadalmi, politikai és jogi értelemben vett legitimitációjára is. A 21. századi demokratikus jogállamban az államszervezet minden tevékenységének az állampolgár egyéni és közösségi szabadságának mind teljesebb érvényesülését kell szolgálnia. 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 jelentős előrelépések történtek az operatív tevékenység kormányzati 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 közelmúltbéli döntéseiről, feladatairól, valamint a döntések mögötti politikai-gazdasági érvekről. A sajtótájékoztatóra minden esetben a kormányulések 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 konzultációkat. 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 (javasoljuk jelen mutatót együtt olvasni a Jelentés B.4.2. és B.4.5. mutatójával), a panaszeljárások befejezéséhez szükséges időt, valamint a civil szervezeteknek a kormányzat irányában megnyilvánuló társadalmi

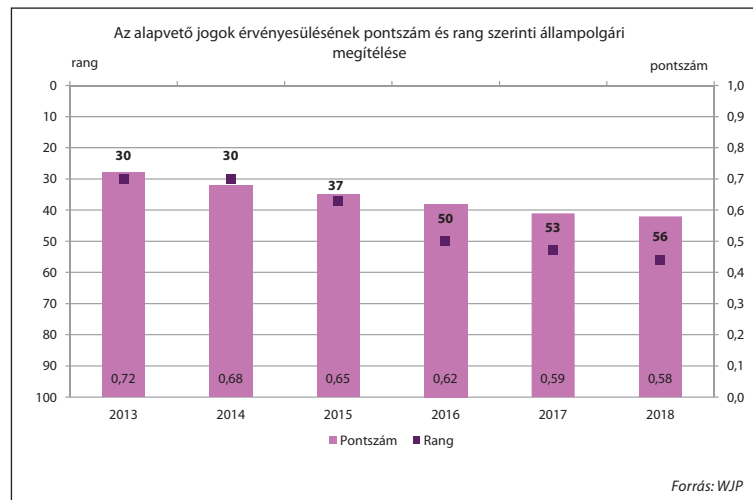


érdekképviseleti tevékenységét. A megjelölt részindikátorok együttes vizsgálatával és értékelésével lehet állást foglalni a kormányzati transzparencia aktuális állapotát illetően. A World Justice Project jogállamindexének (Rule of Law) nyitott kormányzat (Open Government) komponense egy kísérlet a kormányzati 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 és 2018-as kutatások alapján megállapítható, hogy ezen a területen 2015-ben egy stabilabb szintre álltunk be. A vizsgált 113 ország közül hazánk az összesített eredmények alapján 0,53 pontszámmal, 2017-hez képest 7 ranghelyet rontva az 57. helyre lépett, és így stabilan a térség sereghajtójának tekinthető. A visegrádi négyek közül Csehország 0,73 ponttal a 19. helyen, Lengyelország pedig 0,66 ponttal a 27. 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 0,84 ponttal az összesített rangsor 6. helyét foglalja el. Szlovákiára vonatkozó adat nem áll rendelkezésünkre.

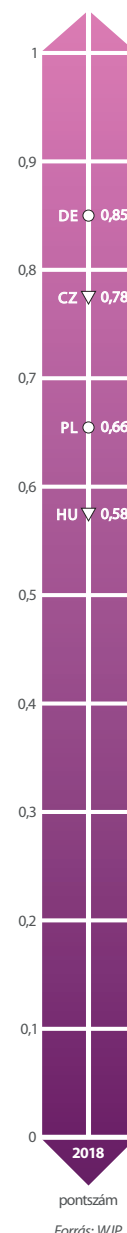
2018-ban hazánk a kormányzat nyitottságát tekintve továbbra is Lengyelország és Csehország mögött állt. A vizsgált összes ország között 2015 óta változatlanul a középmezőnyben van.

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 a megfelelő garanciarendszer, amelynek jogági kiépítéséhez elengedhetetlen, hogy az alapjogok az adott ország jogforrási rendszerének csúcán jelenjenek meg. 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 (illetve alapítanak kötelezettségeket). A kormányzati célok és képességfejlesztések között kiemelten meg kell jeleníteni 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 azon törvények 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 vallásszabadságot, 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 a D.4.3-hoz hasonlóan magas érvényességű, ugyanakkor szubjektív mutató. A kutatás mérései alapján megállapítható, hogy 2018-ban Magyarország a vizsgált 113 ország között ezen a téren is a középszerűben helyezkedik el. Hazánk 0,58 ponttal az 56. helyet foglalja el, vagyis 2013-hoz képest lassú, de folyamatos a rangsorbeli visszacsúszása. Csehország 0,78-os pontszámmal a 15., Lengyelország 0,66-os pontszámmal a 38., míg Németország 0,85-os pontszámmal az összesített lista 6. helyét foglalja el. Szlovák adat ezen mutató esetében sem állt rendelkezésünkre. A magyarhoz hasonló tendenciát figyelhetünk meg Lengyelország esetében is, amely 2013 óta még Magyarországnál is többet, 31 helyet rontva az összesített lista 38. 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 pozitív irányba fordítani.

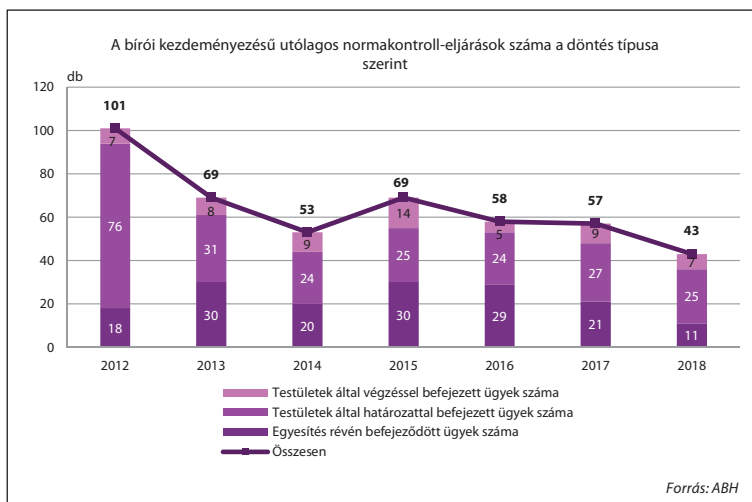


Az alapjogok érvényesülésének szubjektív megítélésében 2018-ban is folytatódott a több éve tartó negatív tendencia.

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 hatalommegosztás megvalósulását. 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 ideologikus 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 2018 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 körül mozog. 2017-ben mindössze 48, 2018-ban 44 új kezdeményezést iktattak, a 2018. január 1-jén még folyamatban lévő ügyek száma 8 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. 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 bíraskodás elvének megfelelően hozott határozatot az Alkotmánybíróság.

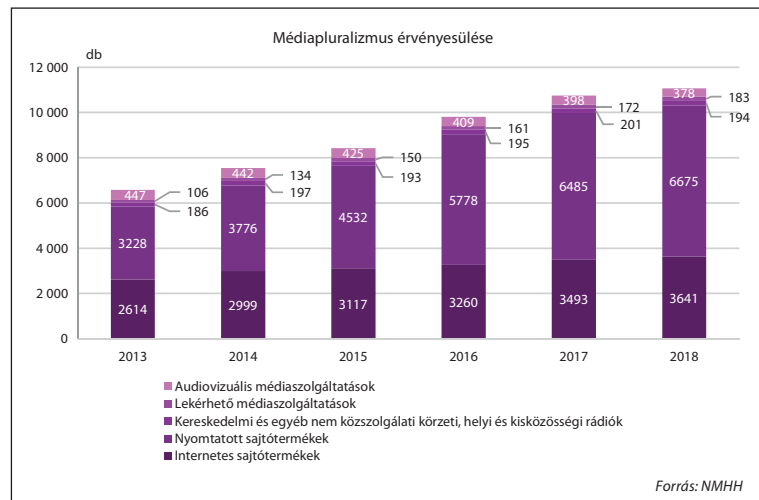


A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások száma ugyan 2012 óta csökkent, ám többségük érdemi határozattal zárult, ezért alkalmas az alapjogvédő szerep betöltésére.

D.5.1. Médiapluralizmus érvényesülése

A sajtó szabadságát a véleménynyilvánítás szabadságából származtatjuk. A médiumok a technikai fejlődés révén már sokszínű szolgáltatásokat nyújtanak, a nyomtatott újságok mellett a 20. században megjelenő rádió, televízió és internet a tömegkommunikáció kiemelkedően hatékony eszközeivé vált. Az Alaptörvény IX. cikke értelmében Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. A médiaszabályozás szerint az állam egyszerre jelenik meg a médiapiacra mint tulajdonos, szabályozó és felügyeletet gyakorló. A munkacsoport a sajtószabadság érvényesülését az objektív indexek erősítése érdekében

idén új szempont szerint mutatja be, ez pedig a médiapluralizmus médiapiaci megvalósulását leíró adatsor. A mutató esetében a külső médiapluralizmus körébe tartozó szempontokról (vállalkozások száma) van szó, amely kihat a belső pluralizmusra (elérhető tartalmak köre) is. Meggyőződésünk szerint minél több szolgáltatás érhető el, annál szélesebb a piacon a fellelhető tartalmak köre, annál nagyobb erőfeszítést igényelne a demokratikus sokszínűséget korlátozó tájékoztatási monopólium létrehozása. Az információforrások alternatívását, sokszínűségét a szakirodalom hagyományosan a plurális demokrácia alapfeltételének tekinti. Ezért jelen pontban az egyes médiaszolgáltatások adatai segítségével érzékeltetjük a sokszínűség érvényesülését. A médiapluralizmust bemutató indexünk tartalmazza a különféle médiaszolgáltatási kategóriák szerinti szolgáltatások számát, így a (nyilvántartott) nyomtatott, valamint az internetes sajtótermékek, az engedéllyel rendelkező kereskedelmi és egyéb nem közszolgálati körzeti, helyi és kisközösségi rádiók, továbbá lekérhető médiaszolgáltatások és audiovizuális médiaszolgáltatások számát. Az idősort a hatályos médiaszabályozás életbelépésétől vizsgáljuk. Az adott időszakra egyértelműen a szolgáltatások számának bővülése jellemző. Ugyan a kirajzolódó változások igen dinamikusnak mondhatók (piaci mozgások mint megszűnések, átalakulások is színesítik, nem csak az engedélyek lejáratá-kiadása), a számszerű sokaságból egyértelmű statisztikai trendeket tudunk kimutatni. Érdeemes együtt olvasni



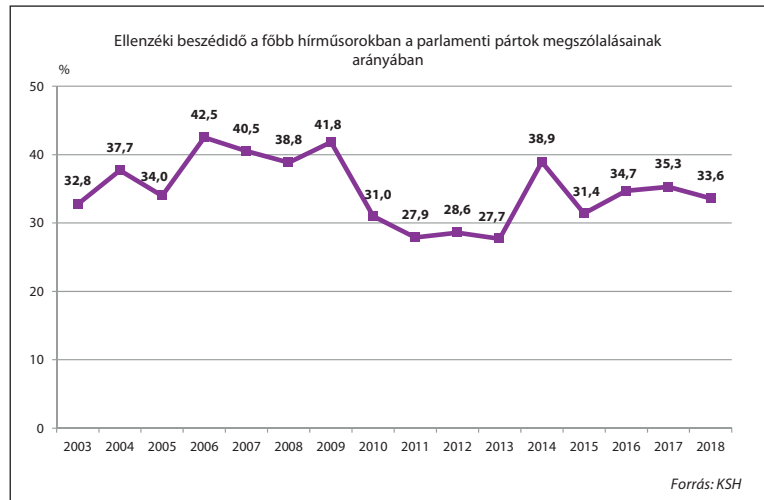
ezen adatokat a szolgáltatások mögött álló vállalkozások számával (D.5.2. mutató). 2013–2018 között az internetes sajtótermékek száma ezerrel nőtt, a nyilvántartásban szereplő nyomtatott sajtótermékek száma pedig megduplázódott. A kereskedelmi kínálatban szereplő helyi, regionális és közösségi rádiók száma 200 körül mozog, ugyanakkor a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások (ezek közé tartoznak a televíziós szolgáltatások és az internetalapú streaming-szolgáltatások) száma 487-ről 378-ra csökkent. Az adatokban látható csökkenés magyarázata, hogy jellemzővé vált, hogy a médiaszolgáltató cégek a médiaszolgáltatásaikat más EU-tagállamban (például Luxemburg, Románia, Csehország) vetetik nyilvántartásba, miközben maga a szolgáltatás elérhető a magyarországi kábeltelevíziós kínálatban. Ez a jogi gyakorlat számos televíziócsatornát érint. Mindemellert megfigyelhető lemorzsolódás is, elsősorban a kisebb településeken, ahol a helyi televíziócsatornák üzemeltetői életkori vagy gazdasági okokból felhagynak a televíziózással. Megfigyelhető egyes esetekben az is, hogy a hagyományos platformokról az internetre költöznek a médiaszolgáltatások. Emellett az internet nyújtotta lehetőségek révén megjelenő lekérhető (ún. on-demand) médiaszolgáltatások (Mttv. 45.§) száma jelentős bővülést mutat, a 2012. évi 82-ről 2018-ra 183-ra emelkedett a számuk. Összefoglalva: a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások kínálata, számuk látszólagos csökkenése ellenére, változatlan, vagy inkább bővülést mutat (az online-t is beleszámítva).

A médiapiac nagy fokú sokszínűséget mutat. 2012–2018 között a nyilvántartásban szereplő sajtótermékek és engedélyes médiaszolgáltatások száma jelentősen növekedett.

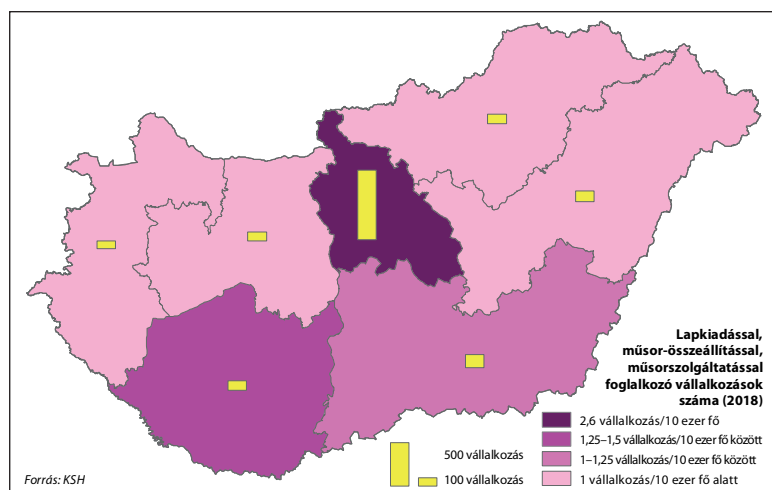
D.5.2. A lapkiadással, műsor-összeállítással és műsorszolgáltatással foglalkozó vállalkozások száma

Továbbra is fontosnak tartjuk mérni a sajtószabadság közegének, azaz magának a médiának az infrastrukturális fejlettségét, mégpedig mennyiségi szempontból, a vállalkozások száma alapján. A sajtószabadság ilyen értelemben vett infrastruktúráját 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. 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 tíz év során közel 42%-kal csökkent a piac. Ennek okai közé sorolhatjuk a vállalkozások gazdaságossági-politikai szempontok miatti egyesüléseit, megszűnését egyaránt. Bár a csökkenés minden szektorra – televízió,



rádió, nyomtatott sajtó – kiterjed, mértéke nem egyenletes. Míg a nyomtatott kiadványok megjelentetésével foglalkozó vállalkozások száma a 2008-as 1241-ről 2018-ra 724-re csökkenve mintegy 42%-os csökkenést mutat, addig a televízióműsor-szolgáltató vállalkozások száma 46%-os, a rádióműsor-szolgáltatóké 35%-os csökkenést mutat. Fontos kiemelni, hogy az adatok szerint folyamatosan csökken az ilyen irányú tevékenységgel foglalkozó vállalkozások száma. 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 2,6 ilyen vállalkozás jut 10 ezer főre, míg ugyanez az érték az Észak-Magyarország régióban mindössze 1 db/10 ezer fő. A vidéki régiók közül érdekes módon kiemelkednek a déliek: a Dél-Dunántúl és a Dél-Alföld.

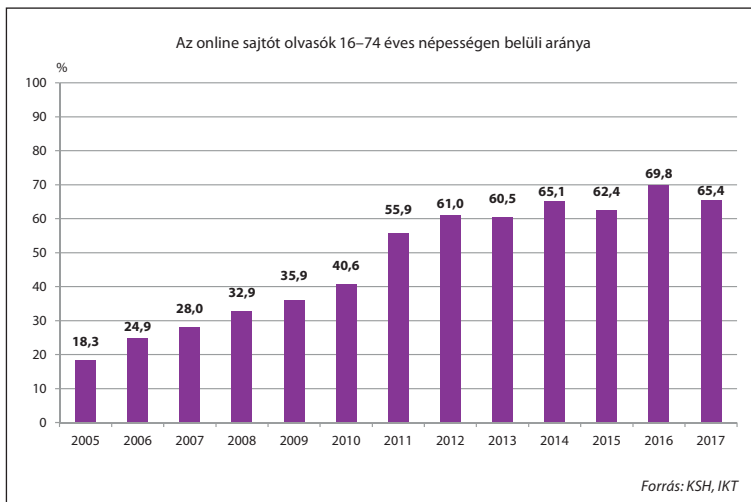


A szóban forgó vállalkozások száma 2018-ban 7%-kal csökkent. A csökkenés minden szektorra kiterjedt, de leginkább a televíziós műsorszolgáltatókat érintette.

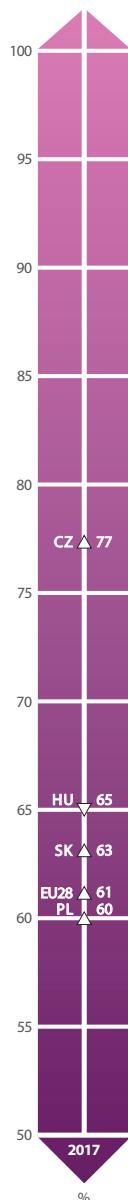
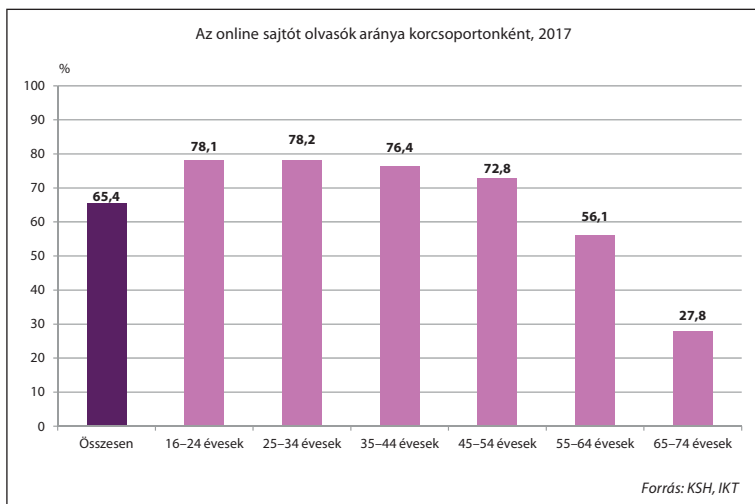
D.5.3. Online híreket olvasók aránya

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 tájékoznak a napi történésekről. A digitális közlési formák megjelenése óta a nyomtatott sajtó 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 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 videoriportok beágyazása) már inkább a televíziókkal versengenek, semmint a nyomtatott sajtóval. A legnagyobb olvasottságú hírportálok már elérték bizonyos televíziós hírsatornak népszerűségét. 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 figyelhetünk 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 kisebb korrekció figyelhető meg. Míg 2016-ban összességében a népesség 69,8%-a tájékozódott az online sajtóból, 2017-ben ez az arány 65,4%. Ez azt jelenti, hogy 2017-ben az enyhe 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 tájékoznak az internetről, amely arány további növekedésével lehet számolni. Mindebből az következik, hogy a politikai információk legbiztosabb célba juttatási módja a választópolgárok irányába a jövőben is minden bizonnyal az online hírközlés lesz.

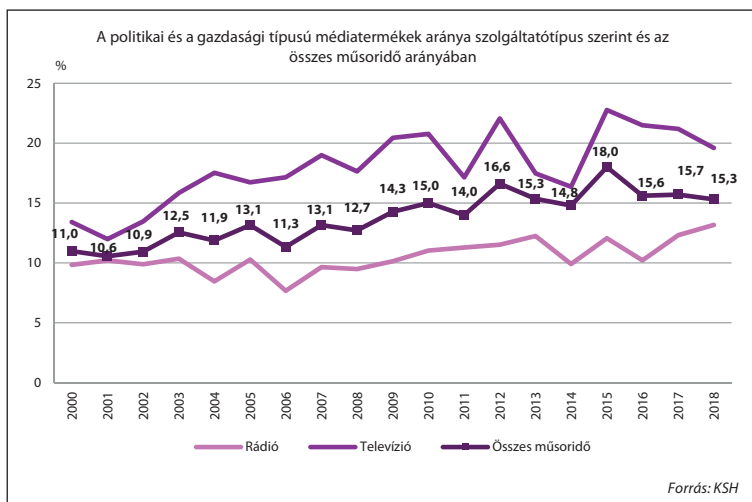


2017-ben csökkent az online forrásból tájékozódók aránya, de a hírfogyasztás és az információszerzés forrása a 16–44 évesek jelentős hányadánál továbbra is az internet.

D.5.4. A hírekkel, aktualitásokkal, politikával és gazdasággal foglalkozó műsorok aránya a televízióknál és a rádióknál

A politikai pluralizmus érvényesülésének egyik alapvető mércéje lehet a politikai-gazdasági típusú médiatermékek aránya a televízió és a rádióknál, 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

mutatóján abban jelenik meg, hogy a mindenkori kormánynak biztosítania kell a sajtópluralizmus megjelenéséhez, az Alaptörvény szavaival: a demokratikus közvélemény kialakulásához 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 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 nézőt-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,

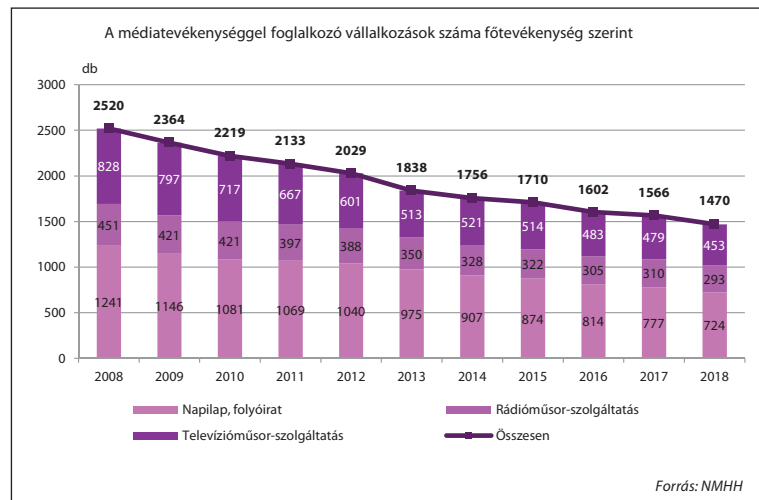


összességében 18,0%-ra, majd 2016-ban ismét csökkenés következett, 15,6%-ra, amely 2017-ben a 15,7%-os aránnyal gyakorlatilag stagnált. A televíziós műsorokban 2016-ban 21,5%-os arány volt megfigyelhető; 8,5%-os arány volt mérhető a közszolgálati televízióknál, míg 21,5%-os a kereskedelmi csatornáknál. 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 televíziócsatornákon alapvetően kevesebb politikai-gazdasági jellegű műsoridő van, ez inkább a médiapiaci súlyukat jellemzi (több a kereskedelmi adó). 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. Az ellenzéki politikusok beszédidejének aránya a főbb hírműsorokban

A demokratikus államberendezkedést alapjaiban meghatározó alkotmányos anyag 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 ellenzéknek. A kutatás során minden, nem kormányzó pártot ellenzéki pártnak tekintünk. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság mintavételes médiafigyelése szerint a főbb hírműsorokban az ellenzéki politikusok beszédidejének aránya 28–43% között ingadozik (az összes parlamenti politikus beszédidejéhez viszonyítva), 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 ingadozásnak lehetünk tanúi, az érték előbb 31,4%-ra csökkent, majd 34,7%-ra nőtt. 2017-ben 35,3%-os arányt láthatunk, de 2018-ban, annak ellenére, hogy választási év volt, 33,6%-on maradt. A tendenciákat elemezve összességében megállapíthatjuk, hogy az ellenzék megjelenési aránya a beszédidőt tekintve Magyarországon markánsnak mondható, ami alapját jelenti a politikai pluralizmus megvalósulásának.

2018-ban az ellenzék beszédidőaránya 34%, az eddig megfigyelt értékek átlaga. Az arány választási években általában magasabb, de a kormánypárti dominanciát nem sikerült megtörni.

HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A hatásterület célja és kapcsolódási pontjai

Az aktuális *Jó Állam Jelentés*ben a korábbi évek gyakorlatától eltérően azon indikátorok esetében, amelyek adatai idén nem frissültek, az előző évi változatlan tartalmat közöljük. Eszerint továbbra is 12 olyan mutatót tartalmaz a Jelentés, amely már az első kiadásban is megjelent.

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 (figyelmen kívül hagyva a szabályozásból fakadó terhek mértékének változását), az egymással konkuráló ügyintézési csatornák egyidejű fejlesztése visszatérhatja a kihasználtsági mutatók növekedését. Az elmúlt évek teljesítményadataiból már kiolvashatók azok a fejlesztési eredmények (döntően a KÖFOP kormányzati informatikai fejlesztéseknek köszönhetően), valamint a jogi változások hatásai (elektronikus ügyintézés kötelező nyújtása), amelyek kimozdították 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. E helyütt 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 szándék, amely az ügyféloldali terhek erőteljes csökkentésére irányul. Ezért is vezettük be az ún. mobilis közigazgatási ügyintézési lehetőség terjedésének mutatóját, amely a változó közigazgatási feladatellátás hatására az egyes településekről elkerülő szervezeti szintű ügyintézését kiváltó települési ügysegédi rendszer tevékenységét monitorozza.

3. Erőforrás-hatékonyság: a szűkebb értelemben vett gazdasági-költség-hatékonysági 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 továbbra is érzékeljük a munkaerőpiacon a közszolgálat szempontjából értelmezett bérkiegyenlítőds elmaradását. Az önkormányzati ASP-rendszer jogszabályba foglalt kiterjesztése 2018–2019-ben befejeződött, így hamarosan az érdemi hatásmérésekre is sor kerülhet.

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 tisztviselőkbe 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 szakszerűbb közszolgálat irányába látunk óvatos elmozdulást.

5. Elégedettség: a dimenzióba került adatok a Jó Állam Véleményfelmérésből 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 megszokottól több módszertani megfontolás mentén szükséges mérni és értelmezni. A kihívást az jelenti, hogy a lakosság érzeten alapuló ítéletét olyan témáról kérjük, amely erősen kontextusfüggő, számukra nehezen megfogható, és viszonylag ritkán kerülnek kapcsolatba vele. A megkérdezettek közigazgatásról alkotott véleményét tehát számos tényező befolyásolhatja különböző módokon. Ezért a módszertan további finomítása a bevezetőben rögzített kérdéscsoportok jobb megválaszolását segítheti elő a jövőben.

A 2019. évi adatok alapján általánosságban megállapítható, hogy az e-közigazgatási rendszer mind mennyiségi, mind minőségi paraméterei tovább javultak, ami idén már az európai átlag fölé emeli a hazai eredményeket. Ugyanakkor más nemzetközi mérések – bár tükröznek bizonyos fejlődési trendet – a relatív rangsorpozícióban további hátrébb sorolódást regisztrálnak.

2019. évi bevezető gondolatok

2015 óta sorban az ötödik *Jó Állam Jelentés* készül el, benne különböző mérésekből származó adatokat közlünk a magyar közigazgatás állapotáról, strukturális jellemzőiről, kapacitásairól, szolgáltatásairól és társadalmi megítéléséről. Tesszük mindezt annak tudatában, hogy ez a formálódó mutatókészlet inkább a közigazgatás egy-egy szegmensének értő bemutatására, esetleg összefüggések, ellentmondások feltárására alkalmas, mintsem egy koherens és teljes körű közigazgatáskép megrajzolására. A módszertani korlátok, adatszolgáltatási hiányosságok és szerkesztési kötöttségek miatt nem vállalkozhatunk a közigazgatás hatékonyságának és minőségének összegző megítélésére. Törekedtünk ugyanakkor olyan indikátorok kialakítására, amelyek segítenek eldönteni, hogy a közigazgatás a vizsgált szegmensében jól, esetleg a korábrinál jobban látja-e

¹ A fejezet szerzői: Dr. Kádár Krisztián (a munkacsoport vezetője), Balogh Gábor, Barkóczi Dalma, Fibinger Anita, Papp-Somlai Alexandra, Tarpai Zoltán.

el a szerepét. 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 ilyennek tekinthetjük a közigazgatás problémáit is) éppen az a sajátosságuk, hogy egy heterogén érintetti kör széttartó érdekeit igyekeznek szintetizálni megannyi eszközzel 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 szereplőben más kép él az ideális és hatékony közigazgatásról (és ennek megfelelően eltérő igényeket támaszt vele szemben), azonban ezek az elképzelések gyakran már egy állampolgár esetében is ellentmondanak egymásnak. 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 2019. 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. Az utóbbi fejlesztése, bővítése az EU elvárásaként is megfogalmazódik időről időre a tagállamokkal szemben. A közigazgatással kapcsolatos uniós elvárások a következő elvek mentén fogalmazódnak meg: (i) a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelése, (ii) az ügyfelek terheinek csökkentése és méltányos kezelése, (iii) 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 adódó 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 főszabályt 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 a lakosság rendelkezésére, ezek milyen fejlettségűek, illetve ezen szolgáltatásokat mennyire használják ki az ügyfelek.

2. Ügyfélteher: az előzőhöz hasonlóan ez a dimenzió is a közigazgatás-ügyfél kapcsolatrendszerét 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 ezen dimenzió céljai az előző két dimenzió zömében erőforrás-igényes fejlesztéseivel konkurálnak. 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.

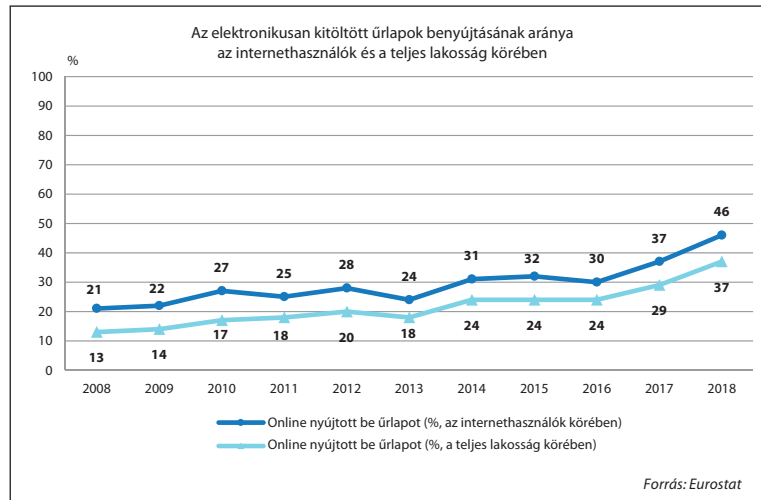
5. Elégedettség: a felsorolt négy dimenzióval kapcsolatos társadalmi percepció vizsgálatára szolgál ez a dimenzió, amely a közigazgatásnak azt a képességét méri és kéri számon, amelylyel az a szolgáltatásainak, szervezetszervezetének és személyi állományának megfelelő társadalmi beágyazottságáról gondoskodik. Mivel az elmúlt évben nem került sor ilyen kérdőíves lekérdésre a lakosság körében, a jelen kiadványban a 2018. évi adatokat közöljük.

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. Az indikátoroknak az alábbi követelményegyüttesnek kell megfelelniük:

- A relevanciateszt 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 állam” megvalósulásához, 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.

H.1.1. A fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül

Az elektronikus közigazgatás fejlesztése másfél évtizede kiemelt stratégiai irány mind az Európai Unióban, mind hazánkban. A dinamikus technológiai fejlődés folyamatosan változó szolgáltatási környezetet eredményez, és ez kezdettől fogva megnehezíti az e-közigazgatás egzakt meghatározását, így mérését is. Tágan értelmezve minden olyan közigazgatási ügyintézési tevékenység, amely infokommunikációs technológia (IKT) igénybevételével történik – legyen akár ügyfél- (C2G) vagy hivataloldali (G2C) –, elektronikus ügyintézésnek tekinthető. Fejlettségi szintjüket tekintve azonban az egyes megoldások között jelentős különbségek vannak. A 2000-es években az Európai Bizottság által rögzített módszertan alapján az e-közigazgatási szolgáltatásoknak négy ún. érettségi szintjét különböztetjük meg: (i) információk interneten történő beszerzése; (ii) űrlapok letöltése; (iii) elektronikusan kitöltött űrlapok elektronikus benyújtása; (iv) a szolgáltatás teljes körű online tranzakciójának lehetősége személyes megjelenés nélkül. Az e-közigazgatás fejlettségét 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 2008 óta mért indikátor kiválasztásánál célunk volt az is, hogy a használat hiányának vagy alacsony szintjének okait minél inkább lecsupa-

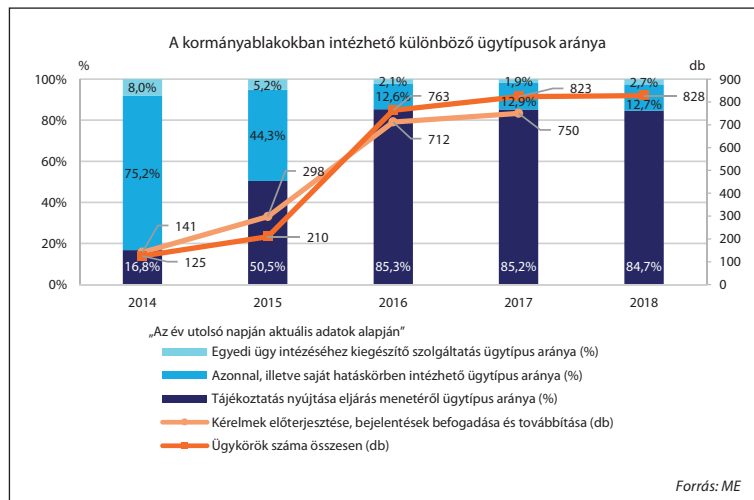


szítsuk a közigazgatás érdekkörére. Így egyrészt a vizsgált korcsoportot a 16–74 év közötti lakosságra szűkítettük, akik potenciálisan önállóan vesznek igénybe közigazgatási ügyintézési szolgáltatást, másrészt a vizsgált csoportba az internetet már használó állampolgárok kerültek (így kiküszöbölve a digitális írástudatlansággal összefüggő okokat). A grafikon azt mutatja, hogy a magyar lakosság – önbevallásos alapon – milyen arányban vesz igénybe 3. érettségi szintű elektronikus szolgáltatást (elektronikusan kitöltött űrlapok elektronikus benyújtása) a közigazgatásban, az EU-s adatokkal összehasonlítva. Eszerint erősítve a tavalyi trendfordulást, 2018-ban további 9 százalékponttal 46%-ra nőtt azon internetezők aránya, akik a 2018 májusát megelőző 12 hónapban legalább egyszer online töltötték ki és nyújtottak be űrlapot valamely közigazgatási szervnek. Ezzel sikerült növelni az uniós átlagtól való pozitív elmozdulásunkat (40%). A jelentős javulás a teljes közigazgatást átható – 2018. január 1-jétől kötelezően nyújtandó – elektronikus ügyintézési lehetőségnek köszönhető. Az állampolgárok legszelebb körét érintő eSZJA mellett ebben jelentős szerep jut az ún. e-Papírnak, egy általános elektronikus levélküldő alkalmazásnak, amellyel az ügyfelek bármely hivatal részére azonosított és hitelesített módon címezhetik kérelmeiket. Ha a használók arányát a teljes lakosságra vetítjük, akkor az érték alacsonyabb (37%), ami jelzi az elektronikus közszolgáltatások kihasználtságának tartalékait.

A fejlettebb e-közigazgatási szolgáltatások hazai lakossági igénybevétele tovább növelte előnyét az EU átlagához képest.

H.1.2. A kormányablakban intézhető ügykörök száma

Az ügyfelek közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférése szempontjából kiemelt jelentőségű cél az ügyintézés menetének egyszerűsítése, amelyet a jelenleg ismert személyes ügyfélkiszolgálási modellek közül a kormányablakok ún. egyablakos rendszerű ügyintézése szolgál legjobban. Mindez azért fontos, mert az ügyek döntő hányadában még mindig megkerülhetetlen a személyes ügyintézési csatorna. 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. A reform végcélja, hogy a kormányablakokban intézhető ügyek a szakigazgatási területek teljes horizontját átfogják, azaz a tervek szerint az ügyfelek különböző hatósági ügytípusokban 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 tájékoztatói 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. Azonnal intézhető ügyek és a kormányablak saját hatáskörében intézhető ügyek: az ügyintéző teljes körű ügyintézését véghez. 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. 3. 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. A diagramon szereplő adatokból



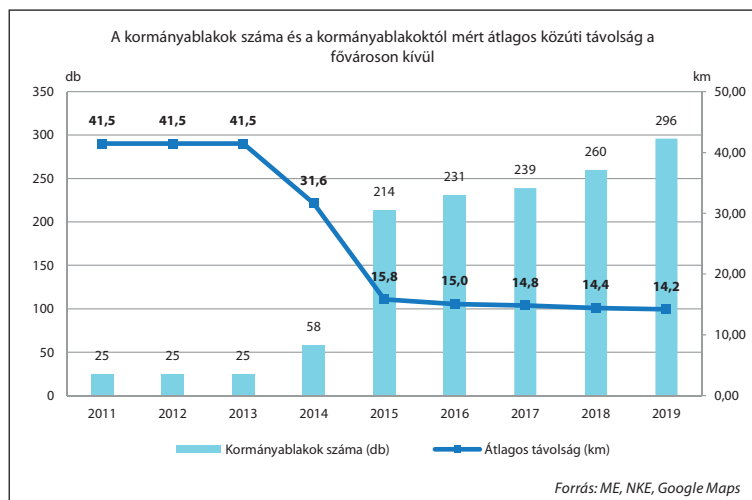
kiolvasható, hogy a kormányablakok szolgáltatásportfóliója folyamatosan, de egyre lassuló ütemben bővül. A belső arányok is változatlanok a tavalyi évhez képest: döntő túlsúlyban (84,7%) vannak a tájékoztatói, információnyújtási ügykörök, a tényleges ügyintézés aránya három éve tulajdonképpen stagnál. Az integráció elmélyítése és a valódi egyablakos ügyintézés megteremtése érdekében további intézkedések megtétele látszik szükségesnek. 2018-ban az ügykörök száma összesen 828 darab, ebből 701 a tájékoztatói ügykör (amelyben a kormányablakok kizárólag tájékoztatást nyújtanak). Továbbra is csekély mértékű (105) az azonnal vagy saját hatáskörben intézhető ügykörök száma. A kérelmek előterjesztése, bejelentések befogadása és továbbítása azt jelenti, hogy az ügyfél a kormányablakban indítja meg az eljárást, előterjeszti a kérelmét, és 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. A korábbi évektől eltérően ez az ügytípus külön szerepel a felmérésben, mert 2018. január 1-jétől valamilyen közigazgatási hatósági kérelem előterjeszhető a kormányablakoknál, kivéve, amelyek esetében ezt törvény vagy kormányrendelet kizárja. A jogszabály-módosítás alapján már nem azt szükséges rögzíteni, hogy mely ügykörökben lehet előterjeszteni a kormányablaknál a kérelmet – ugyanis az lett a fő szabály, hogy lehetőleg az összeset –, hanem azt, hogy mely ügykörökben nem lehet (ezen ügykörök száma jelenleg 47).

A kormányablakban intézhető ügyek köre stagnál, ugyanakkor jelentősen bővült a más szervek feladatkörébe tartozó kérelmek előterjesztésének lehetősége.

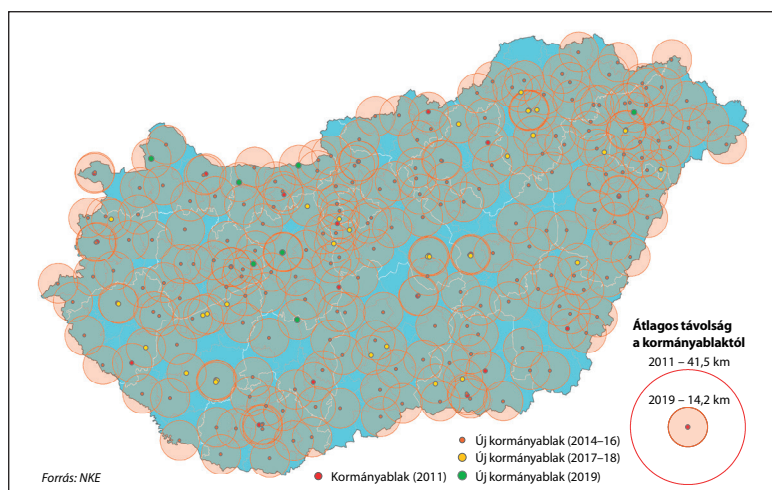
H.1.3. A legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közúti távolság a fővároson kívül

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 hozzáférést 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.



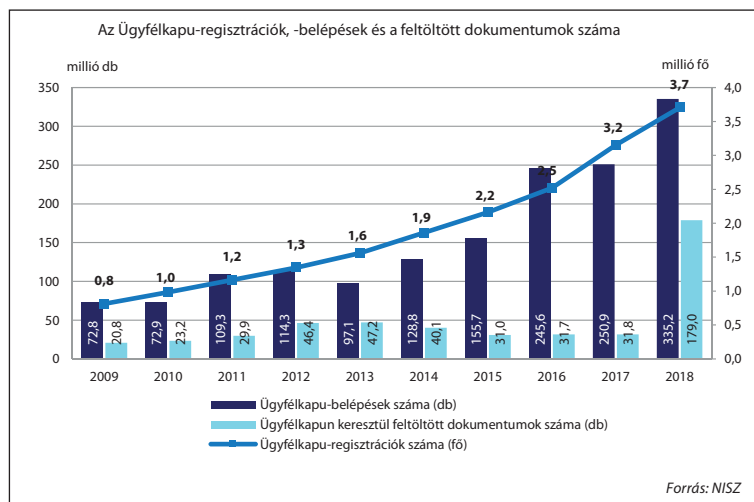
2013-ban a 175 vidéki járás kialakításánál lényeges szempont volt, hogy a központoktól távol eső helységeket is elérhető legyenek a hivatalok, az ügyintézés könnyen hozzáférhetővé váljon mindenki számára, és a legközelebbi ügyintézési helyszín 30 km-nél közelebb legyen. Jelenleg a térképről leolvasható „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, 2019-re azonban 15,4 km-re csökkent. 2019 elejétől 7 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 14,2 km-re csökkent.

H.1.4. Az Ügyfélkapu-regisztrációk, -belépések és a feltöltött dokumentumok száma

Az indikátor az Ügyfélkapu-szolgáltatás regisztrációinak és a felhasználók Ügyfélkapu-belépéseinek számát, valamint a természetes személyek és gazdálkodó szervezetek természetes személy képviselői által az adott évben a hivataloknak elküldött dokumentumok mennyiségét mutatja. A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. által szolgáltatott, az üzemeltetési naplóadatbázisból származó adatok segítségével az indikátor az e-közigazgatási szolgáltatások használatának elterjedtségét méri. Az Ügyfélkapu a közigazgatás legfontosabb elektronikus ügyfélbeléptető és azonosító rendszere, amely biztosítja, hogy felhasználói a személyazonosságuk 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, 2018-ban több mint 550 ezer új regisztráció, eddig összesen több mint 3,7 millió regisztráció történt. Ügyfélkapun keresztüli belépés akkor történik, amikor az ügyfél elektronikus ügyintézési szolgáltatást kíván igénybe venni. Az Ügyfélkapun keresztüli belépések száma szintén folyamatosan emelkedett a vizsgált időszakban (2018-ban összesen 335 millió belépés), erre az elektronikus szolgáltatások igénybevételének elterjedése szolgál magyarázatul. Az ügyfelek számára elérhető 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 használá-

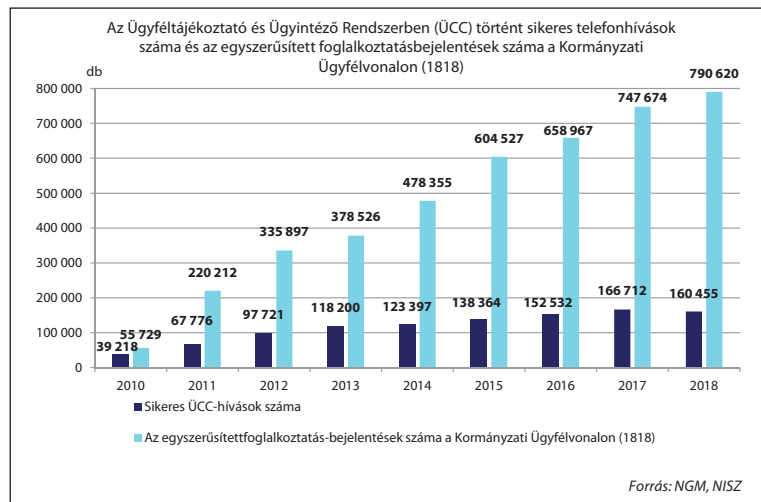


tának további terjedését. Az ügyfélkapus vagy KAÜ-s azonosítást követően a hivatalok felé feltöltött dokumentumok száma 2018-ban 33,6 millió darab volt a természetes személyek esetében, amely a 2017-ben feltöltött dokumentumokhoz képest 1,8 milliós növekedést mutat. A természetes személyek és az egyéni vállalkozók, illetve átmeneti időszakban (2018. év végéig) adóügyek tekintetében más gazdálkodó szervezetek képviselői részéről a dokumentumok feltöltése irányulhat többek között kérelmek, igazolások, hiánypótlások benyújtására. Az állampolgárok, a cégek és a hivatalok teljes dokumentumfeltöltési forgalma összesen 179 millió irat volt 2018 során. 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 kedvező tendencia annak is 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 ügyintézésrel 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 Ügyfélértájékoztató és Ügyintéző Rendszerben (ÜCC) –, telefonon történt tájékoztatások és ügyintézés számát, másrészt tartalmazza a NISZ működtetésében lévő Kormányzati Ügyfélérvonalon (1818) érkezett, adózással összefüggő, egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó bejelentések adatait. Az indikátor kiválasztását az indokolja, hogy a telefonos ügyintézés, bejelentés lehetősége kényelmessé és költséghatékonyá teszi az ügyintézés azon ügyfelek számára, akik igénylik a közvetlen ügyintézői kapcsolatfelvétel lehetőségét, 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 költséghatékonyág (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 közel 50%-át a bevallásokkal 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 a korábbi években tapasztalt folyamatos növekedéshez (9–10%) képest 2018-ban 4%-os csökkenést 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 Ügyfélérvonal. A Kormányzati Ügyfélérvonalon az adózók számára 2010-től megnyílt az egyszerűsített foglalkoztatás telefonon történő bejelentésének lehetősége, amelyet az eltelt időszakban egyre többen vettek igénybe (a legutóbbi évben majdnem

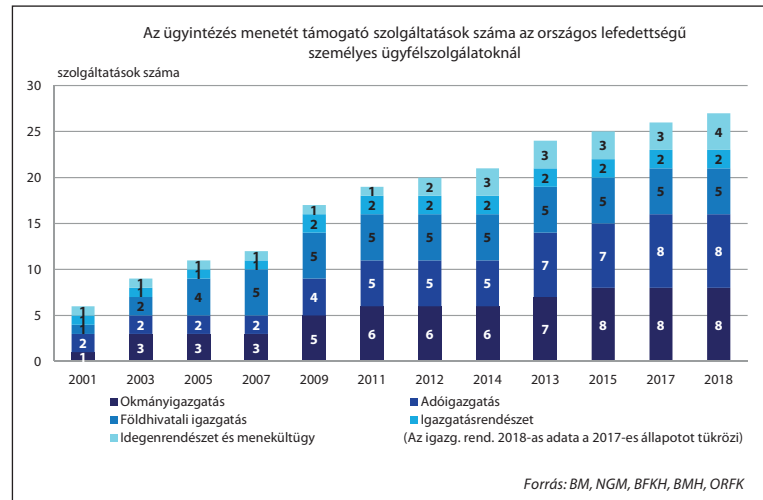


6%-os volt a növekedés). Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló telefonos bejelentések száma annak ellenére folyamatosan nő, hogy azt – az elektronikus ügyintézési lehetőségen felül – már mobilalkaláción keresztül is lehet intézni. A hozzáférést bővítő lehetőség egyúttal a személyes ügyfélszolgálat közigazgatás-oldali adminisztratív terheit is csökkenti, továbbá elősegíti a tudatos és jogkövető adózási magatartás gyakorlását, ezáltal közvetlen hozzájárul az állami adóbevételek hatékony beszedéséhez is. A Kormányzati Ügyfélérvonalon 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 telefonos ügyintézési szolgáltatásokat 2018-ban összesen 83 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 2018-ban a Kormányzati Ügyfélérvonal a 1818-as hívószámra 1 172 812 ügyfélmegkeresést fogadott (ez 8,7%-os növekedést jelent a tavalyi évhez képest), ami a telefonos csatorna népszerűségét jelzi. Ugyanakkor a fenti ügyintézési adatból látszik, hogy az ügyfelek a Kormányzati Ügyfélérvonalra jelenleg inkább még csak tájékoztató, információigénylési lehetőségként tekintenek.

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) ügyintézés, amelyek nem csupán az ügyfélélmény magasabb szintjét nyújtják, de adott esetben tehermentesítik is az ügyfeleket. Az összehasonlíthatóság érdekében általános funkciók azonosításával definiáltunk 8 támogató szolgáltatást, amelyek együtt egyfajta szolgáltatáskosárként 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 státuszlekerdező 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 ügyintézés (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

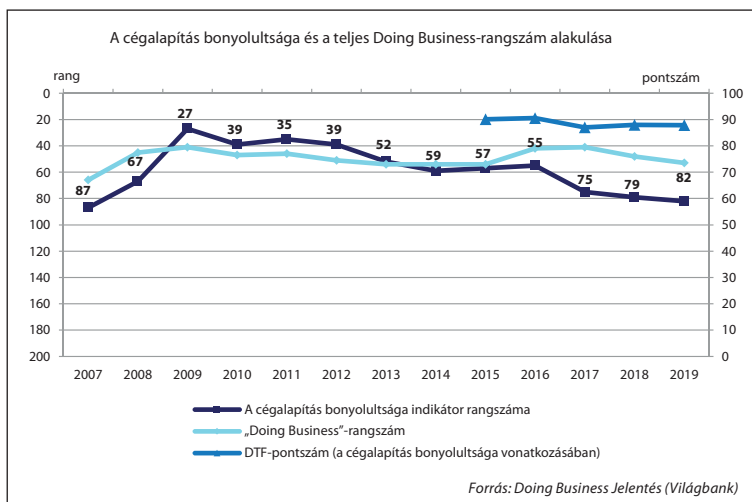


szakterület. Ezen ügyintézési szintereken vizsgáltuk a támogató szolgáltatások meglétét és fejlettségét. A kényelmi szolgáltatások elérhetősége folyamatosan javuló – ám az utóbbi időszakban már stagnáló – tendenciát mutat, amelyet egyrészt a technológiai fejlődés, másrészt pedig az ügyféligenyek változása 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 ügýtípusoknál nem is minden támogató szolgáltatás releváns. A rendőrség igazgatásrendészeti szakterületére vonatkozóan 2018. évre nem rendelkezünk adattal, a grafikon adata ez esetben a 2017-es állapotot tükrözi.

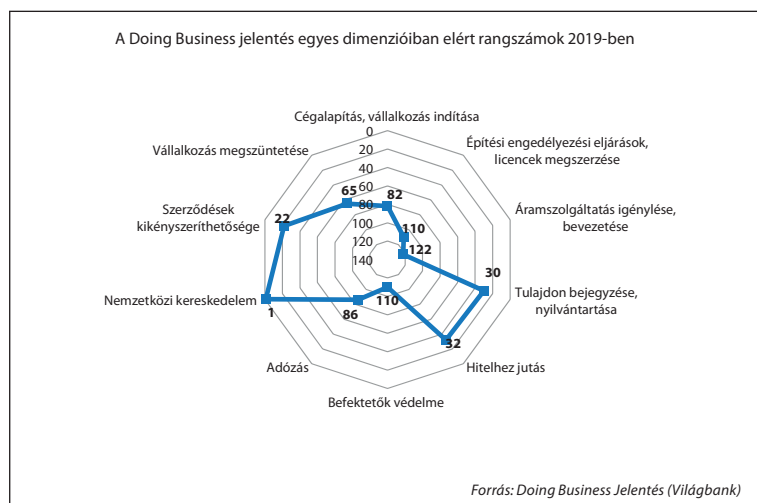
Az ügyintézés támogató kényelmi szolgáltatások térnyerése az utóbbi években telítettséget mutat a vizsgált igazgatási területeken.

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 akkor hatékony, ha a jogbiztonságot, a hitelező- és fogyasztóvédelmet, az adózást elősegítő szabályozási gyakorlatot képes egyszerre érvényesíteni a cégalapítási/vállalkozói kedvet csökkentő adminisztratív terhek visszaszorításának stratégiájával. A jelentés két összesített mutatószámot tesz közzé: (i) a határértéktől való távolságot (distance to frontier, DTF) és (ii) az alapján keletkező rangsort. A DTF a szabályozási teljesítmény abszolút szintjének és időbeli javulásának értékelésében segít. Mutatja az egyes országok távolságát a „határtól” (ez a 2015-ös Doing Business-mintában megfigyelt legjobb teljesítményt jelenti), vagyis megmutatja, hogy egy ország teljesítménye a különböző dimenziókban milyen messze áll a legjobb teljesítményű országtól. Az egyes államok teljesítményének és a legjobb teljesítménynek az adott időpontban fennálló különbségén kívül a mutató láthatóvá teszi a gazdaság szabályozási környezetének relatív változását is. A vizsgált dimenziók közül a cégalapítási eljárás bonyolultsága mutató esetében a korlátozott felelősségű társaság (kft.) elindításához szükséges eljárások számát, az azokra fordított időt és költséget, valamint a befizetett minimális kezdőtőkét mérik. A 2019-es jelentés szerint hazánkban a cégalapítás összesen 6 eljárást (ügyvéd megbízása és a szükséges jogi



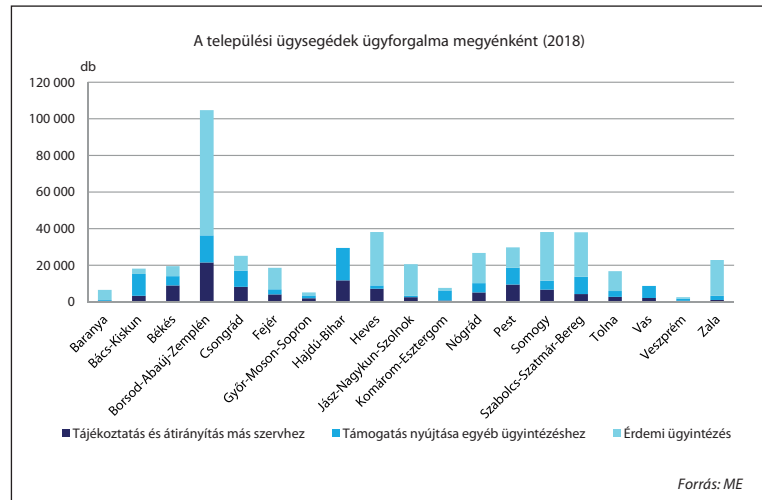
dokumentumok előállítása, bankszámlanyitás, cégbírósági regisztráció és adóregisztráció, helyi iparüzési adó bejelentése a helyi önkormányzatnál, regisztráció a Kereskedelmi és Iparkamarába, foglalkoztatott biztosítottak adatainak bejelentése az adóhatósághoz) foglal magában, amelynek teljesítésére átlagosan 7 napot és az egy főre jutó bevétel 4,9%-át fordítják a vállalkozók. A kötelező kezdőtőke az egy főre jutó bevétel 40,1%-a. Ezek az értékek alacsonyabbak a tavalyi értékénél, ami abszolút értékben jobb teljesítményt jelent (a DTF értéke 100-ból 87,89 pont). A nominális javulás ellenére 2018-ban hazánk helyezése romlott a 190 ország rangsorában, az előző évi 79. helyezés után a 82. 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.



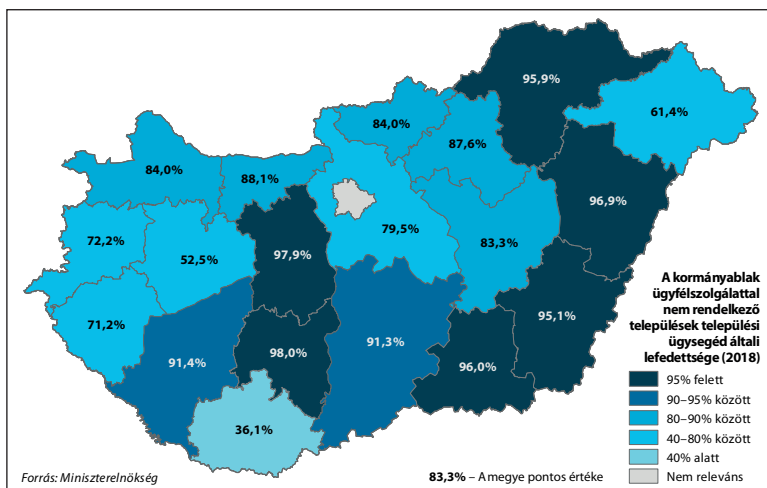
A cégalapítás egyszerűsödött az elmúlt időszakban, de a mutató értékére ható intézkedések kevésnek bizonyultak ahhoz, hogy hazánk helyezése javuljon a nemzetközi rangsorban.

H.2.3. Mobilis közigazgatási ügyintézés használata

Az ügyfelek ügyintézésének fő színterét továbbra is a személyes ügyfélszolgálatok jelentik. Kormányzati törekvés, hogy az államigazgatás közelebb kerüljön a lakossághoz, így a járási hivatalok kiépítése mellett megkezdődött a települési ügysegédi rendszer kialakítása. Ennek célja az ügyfélszolgálat eljuttatása oda, ahol kormányablakot méretgazdaságossági okból nem alakítottak ki. Az ügysegédek az ügyintézt támogató munkatársak, akik elősegítik az ügyfelek mentesítését az utazás terhe alól, eseti vagy állandó ügyfélfogadási időben. A tehermentesítés érdekében az ügysegédek az ügyfélkör tekintetében speciális ügyintézt igénylő (időigényesebb) ügyek (például szociális terület) esetében „átveszik” az ügyfeleket a kormányablakoktól. Ezáltal a kormányablakok ügyintézési ideje rövidül, 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 információt, de az érdemi ügyintézésben nem nyújt segítséget. A Támogatás nyújtása egyéb ügyintézéshez kategória az ügysegéd által ellátott ügyintézési körhöz szorosan nem tartozó ügyeket fedli le, amelyekben támogatást nyújt az ügyfélnek (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 kormányablakkal nem rendelkező települések ügysegédi lefedettsége. Az országos átlag 2018-ban 77%-os lefedettséget mutat. Továbbra is kiemelkedő Fejér és Tolna megye, ahol egyaránt 98%-os, majdnem teljes le-



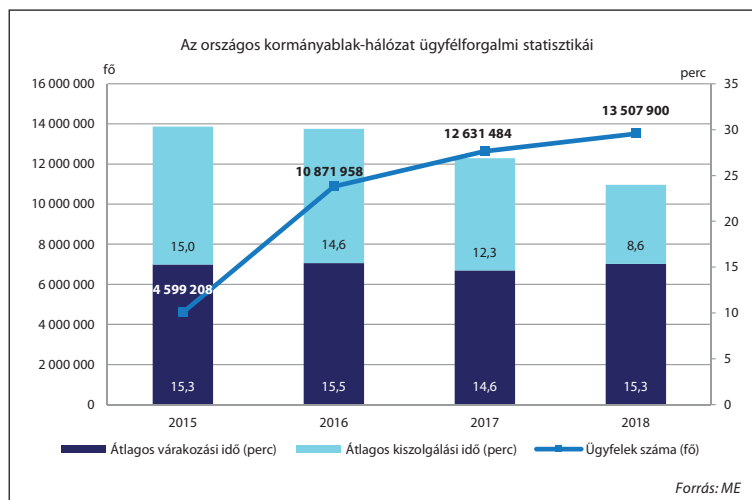
fedettséget tapasztalhatunk, de további 6 megyében is 90% feletti ez az érték. Továbbra is Baranya megyében a legalacsonyabb a lefedettség. Az előző évekhez képest látható csökkenés oka, hogy a megyei adatgyűjtés finomhangolása 2018-ban indult el, illetve bár 2018-ban 6 új kormányablak nyílt, az ügysegédek száma országosan csökkent. Hasonló célokat szolgál a mobilizált kormányzati ügyfélszolgálat, amely valóban teljesíti a „hivatal házhoz megy” jeligét. A számítógépes hálózati és szakrendszerei kapcsolattal rendelkező kisbuszokban az ügyfelek a kormányablakok szolgáltatásait vehetik igénybe (leggyakoribb az okmányügyintézés), illetve a közlekedési infrastruktúra szempontjából hátrányos helyzetben lévő településeken a tömeges és speciális ügyintézési igények kielégítésére (például oktatási, szociális intézmények) is használják. 2017-ben – pontosítva az előző évi jelentésben foglaltakat – Csongrád megyében működött éles szolgálatban mobilizált ügyfélszolgálat, Bács-Kiskun és Vas megyében folyamatban volt azok bevezetése. Tavaly további 8 megyében indult el mobilizált ügyfélszolgálat, így mára az ország közel felében elérhető a mozgó ügyintézés.



2018-ban a kormányablakos ügyfélszolgálatával nem rendelkező települések 77%-ában működik 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 (sorban állási) 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 szolgáltatja az ügyfélirányítóból történő közvetlen lekérdezés alapján. Az idősoros adatokból kiderül, hogy az országosan kiszolgált ügyfelek száma 2015-ről 2016-ra kimagasló mértékben növekedett, 4,6 millió főről 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. Az ezt követő években az ügyfélszám már nem nőtt jelentősen, tavaly mindössze 13,5%-os emelkedést mutatott 2017-hez képest. A kiszolgálási időkre vonatkozó adatok, ahogy az a diagramon is látható, az előző években folyamatos javulást mutattak. Ez 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 a H.2.3-as indikátornál ismertetett települési ügysegédi rendszer, amely néhány speciális ügycsoport (mint például szociális ügyek) esetében tehermentesíteni tudja a kormányablakokat. A 2018-as évben az adatok alapján a várakozási idő némileg nőtt, ezt azonban kompenzálja az ügy érdemi intézésénél tapasztalható mintegy 2,5 perces javulás. A belső



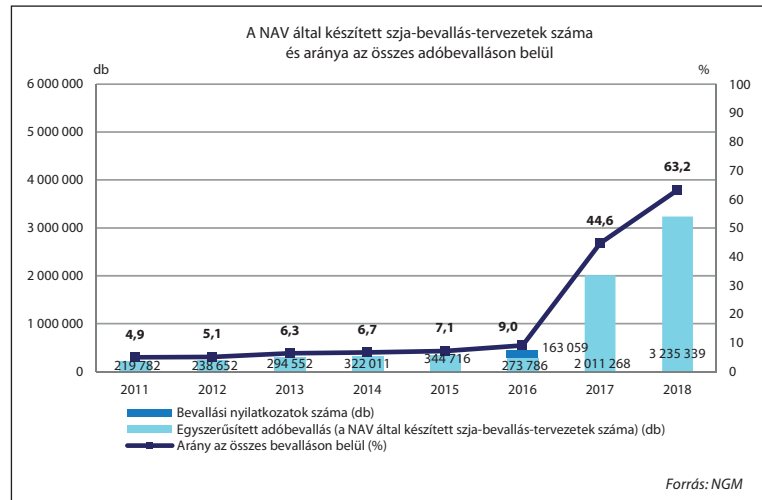
arányokat vizsgálva megállapítható, hogy nagyságrendileg azonos mértékű a várakozási idő és az érdemi ügyintézési idő, ami a Jó Állam Véleményfelmérés adatainak tükrében találkozik az ügyfelek többségének elvárásával. A területi adatokat vizsgálva megállapítható, hogy a kiszolgált ügyfelek száma 2018-ban is Budapesten a legmagasabb. Míg ebben az évben megyénként átlagosan mintegy 575 ezer ügyfelet szolgáltak ki az ország fővárosán kívül eső területén, addig ugyanebben az időben csak Budapesten több mint 2,5 milliót. A kiemelkedő ügyfélszám ellenére a főváros ügyfélszolgálati felkészültsége a tavalyi évhez képest jelentős fejlődést mutat, mert bár a várakozási idő továbbra is közel 2,5 perccel hosszabb a megyei átlagnál, a kiszolgálás tekintetében az országos átlagnál jobb érték tapasztalható a budapesti kormányablakokban. A vidéki ügyfélszolgálatok kapcsán kiemelendő, hogy tíz megyében is bőven átlag alatti az érdemi ügyintézés ideje. 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 ügyfél-kiszolgálási rendszer az optimális teljesítmény-színvonalat, amely már nem igényli feltétlenül az ügyintézési/várakozási idő további költség- és erőforrásigényes csökkentését.

A kiszolgált ügyfelek számának növekedése mellett a várakozási idő 13%-kal nőtt, míg a kiszolgálási idő jelentősen, mintegy 33%-kal csökkent országos átlagban a kormányablakokban.

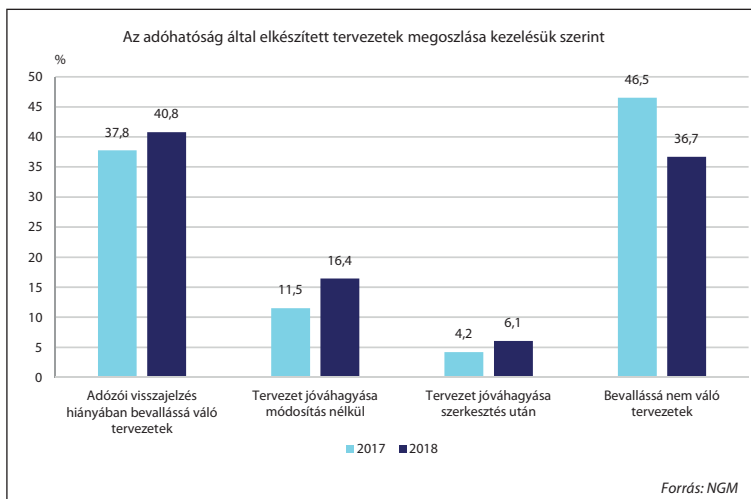
H.2.5. A NAV által készített szja-bevallás-tervezetek aránya

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 adónyilatkozat, 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 2017. adóévről készített szja-bevallásokra vonatkozóan az adóhatóság által elkészített tervezetek száma 5 111 659 darab volt, amelyek



közül 2 084 848 darab vált adózoói visszajelzés hiányában bevallássá. Az eSZJA-felületen módosítás nélkül 840 141 adózó hagyta jóvá a tervezetet, 310 350 magánszemély pedig szerkesztés után fogadta el. A személyijövedelemadó-bevallás 2018. január 1-jétől (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. 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.



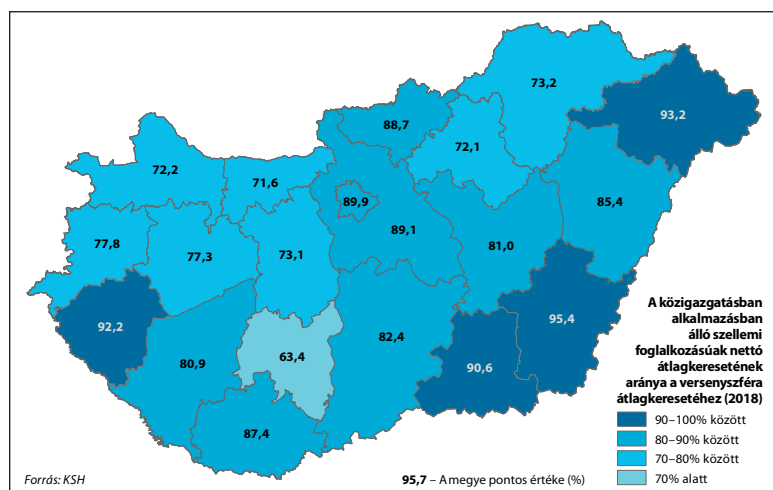
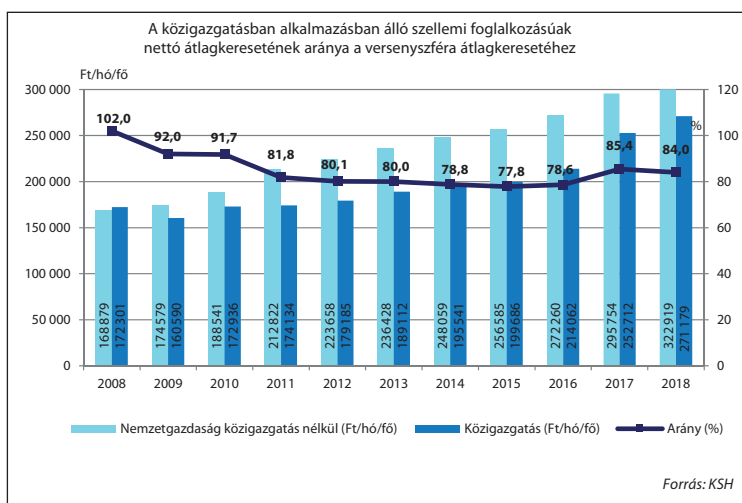
Az szja-bevallási rendszer reformja tovább csökkentette az ügyfelek terheit 2018-ban is.

H.3.1. A közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének viszonyítása a versenyszféra átlagkeresetéhez

Az indikátor a közigazgatáson belüli humán-erőforrás-gazdálkodás hatékonyságát méri úgy, hogy a havi illetményátlagokat vetíti rá a versenyszférában dolgozók kereseti mutatóira. A mutató értékének számítása során csak a szellemi foglalkozásúak kereseti adatait vizsgáljuk, tekintettel arra, hogy a közigazgatásban az arányuk több mint 90%. A versenyszféra jellemző nettó kereseti adatokra a kormányzat közvetlenül leginkább az adóztatáson és a bérminimumon keresztül lehet hatással. 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 közszféra kereseti adatai 2008 kivételével minden évben

a versenyszféra értékei alatt maradnak. Ez egyfelől a gazdaságosság és a hatékony közpénzfelhasználás irányába mutat, másfelől az európai közszolgálatok kedvezőtlen demográfiai folyamatok hatására egyre nagyobb figyelmet fordítanak a közszféra és benne a közigazgatás mint munkáltató pozitív imázsának, versenyképességének növelésére. Emiatt az indikátorra két egymásnak feszülő érdek is hat. Az arányszám 2008 után jelentős – mintegy 25 százalékpontos – csökkenést mutatott egészen 2015-ig, ami ugyan hatékonyabb közpénzfelhasználással járt együtt, viszont negatív hatással volt a közigazgatási karrier munkaerőpiaci versenyképességére. 2017-ben mintegy 7 százalékponttal javultak a közszféra bérei a versenyszféra kereseteihez viszonyítva, de a változás egyszeri eredménynek tűnik: 2018-ban ismét 1,5 százalékponttal nőtt a bérkülönbség a versenyszféra javára. Mindezek alapján hiába volt tapasztalható országos átlagban 7,3%-os bérnövekedés a közigazgatásban (ennek döntő többsége Budapesten jelentkezett), a bérolló tovább

nyílt. Módszertani aspektusból érdemes megjegyezni, hogy míg a közigazgatás esetében az értékek a tényleges kereseti adatokat tükrözik, addig a versenyszféra esetében a szűkefoglalkoztatás (zsebbe is történő fizetés) torzítja a képet. Ez alapján vélelmezhető, hogy a két szféra valós kereseti között jelentősebb a különbség a kimutatásban szereplőnél. A közigazgatáson belüli kötött bértábla miatt viszonylag korlátozottan jelennek meg a munkaerőpiacon 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. Az előző évhez képest a legnagyobb változás Zala, Veszprém, Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében látható, ahol 7 százalékpont feletti mértékben változott az arány a versenyszféra javára. Az is beszédes információ, hogy egyedül Budapest esetében csökkent a különbség (1,5 százalékponttal) a két szféra béreinek aránya között.

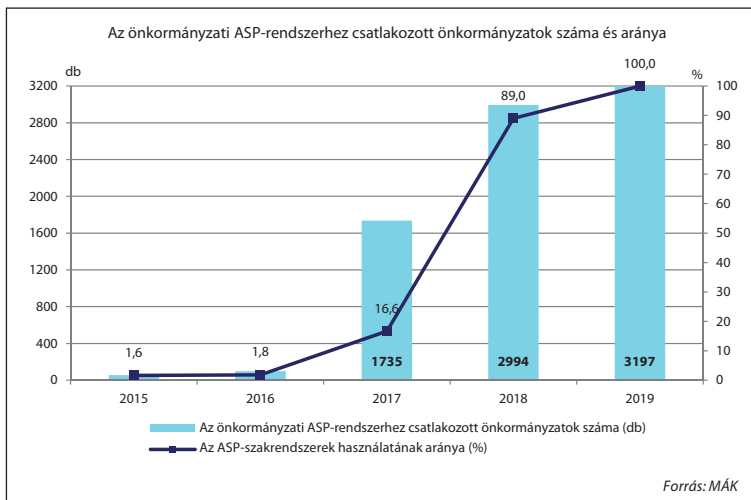


A szellemi foglalkozásúak fizetése – növekvő különbséggel – jelentősen alacsonyabb a közigazgatásban, mint a versenyszférában, amely eltérés területileg változó mértéket mutat.

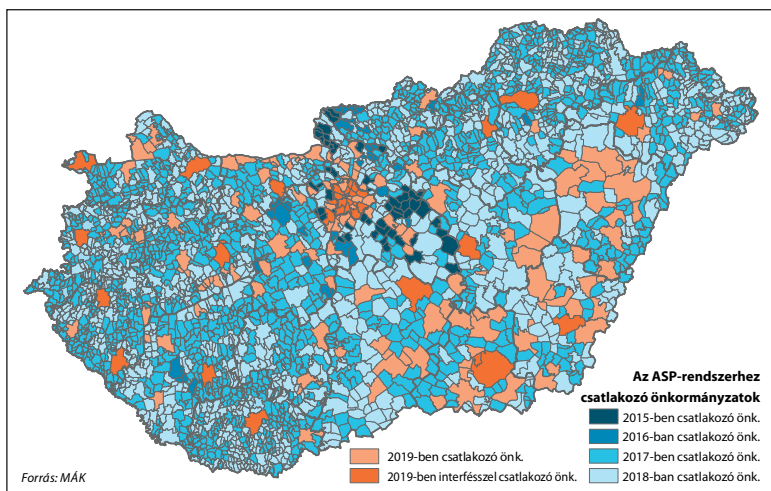
H.3.2. Az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma

A mutató egyrészt az önkormányzati alkalmazásszolgáltató 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 számítógépére 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 központi-
lag biztosított, ezáltal jelentős költségmegtakarítás érhető el, mivel az önkormányzatoknak nem kell saját informatikai szakrendszereket fenntartaniuk és fejleszteniük. Továbbá az adattárház segítségével az önkormányzati alrendszer finanszírozási mechanizmusait is figyelemmel lehet kísérni. Az ASP-rendszer bevezetése nemzetgazdasági szinten az önkormányzati informatikai üzemeltetési költségek csökkenését eredményezi. Ez a felhőtechnológián 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 ele-



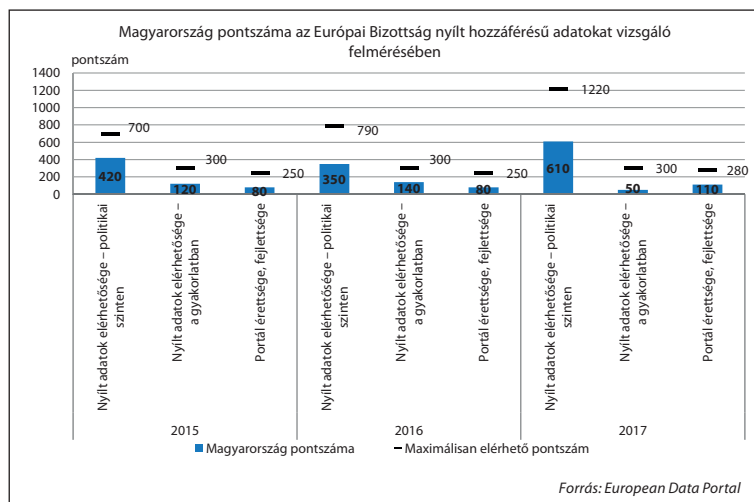
jén 2994, 2019 elején már 3197 önkormányzat használja a szolgáltatást a Magyar Államkincstár – az önkormányzati ASP-rendszer működtetője – adatközlése szerint. A csatlakozások jellemzően rendszercsatlakozással történnek, ekkor az önkormányzatok az önkormányzati települési portál kivételével a másik hét szakrendszer mindegyikét kötelezően használják. Lazább, interfészes csatlakozásra elsősorban nagyobb lakosságszámú önkormányzatoknak volt lehetőségük, amelyek magasabb informatikai felkészültségükre hivatkozva erre engedélyt kaptak (jelenleg 39 önkormányzat). A diagramon szereplő arány a kötelező csatlakozás és szakrendszerei használat előírása következtében rohamosan növekedő ASP-használatot mutat. Amint a térképen is látszik, 2019-re valamilyen formában minden magyarországi önkormányzat használja már az ASP-rendszert. A szolgáltatáshoz önkéntes alapon egyre nagyobb számban csatlakoznak önkormányzati intézmények is (2019 elején 62 intézmény használja a gazdálkodási rendszert).



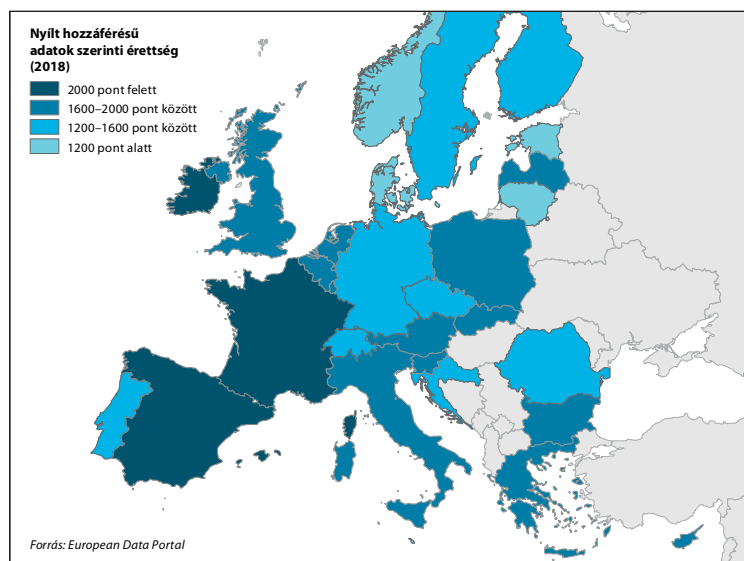
2018–2019-ben is folytatódott az önkormányzatok csatlakozása, jelenleg az önkormányzatok 100%-a valamilyen formában igénybe veszi az önkormányzati ASP-rendszer szolgáltatásait.

H.3.3. Nyílt hozzáférésű adatok szerinti érettség

Nyílt vagy nyílt hozzáférésű adatoknak (open data) nevezzük azokat az információkat, amelyeket bárki szabadon – szerzői jogi, szabaddalmi 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, amelynek 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 értékeli a nyílt adatok felhasználását és politikai, társadalmi, gazdasági hatásukat. Az utóbbi mutató funkcionalitás alapján méri a portál használhatóságát, az adatok újrafelhasználhatóságát, 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



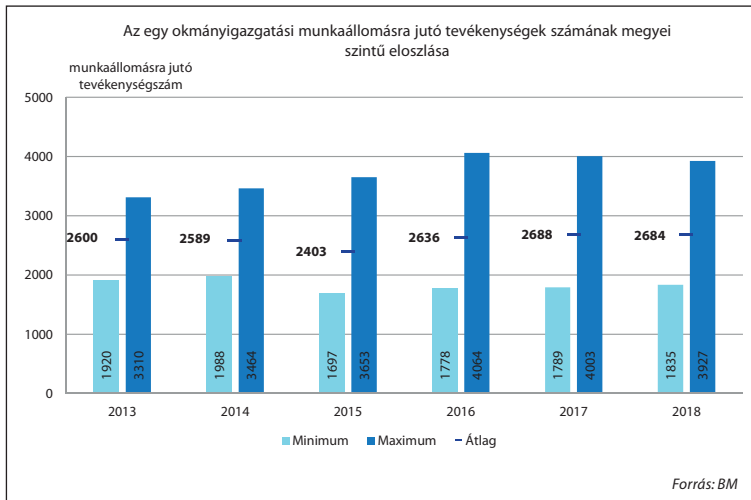
a nyíltadat-politika intézményesülése folytatódott, a központi koordináció javult, de továbbra sincs elfogadott stratégiája a területnek. A nyílt adatok használata kissé bővült, köszönhetően annak, hogy a portál (elsősorban külföldi) látogatottsága havi több mint 25 ezer főre növekedett. Ugyanakkor a kormányzat továbbra is adós a tízevenként esedékes közadat-publikálási megoldás hatáselemzésével, valamint a társadalmi hatásokat mérő monitoringrendszer 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 közadat-politika és fejlettebb portál szolgáltatások 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.



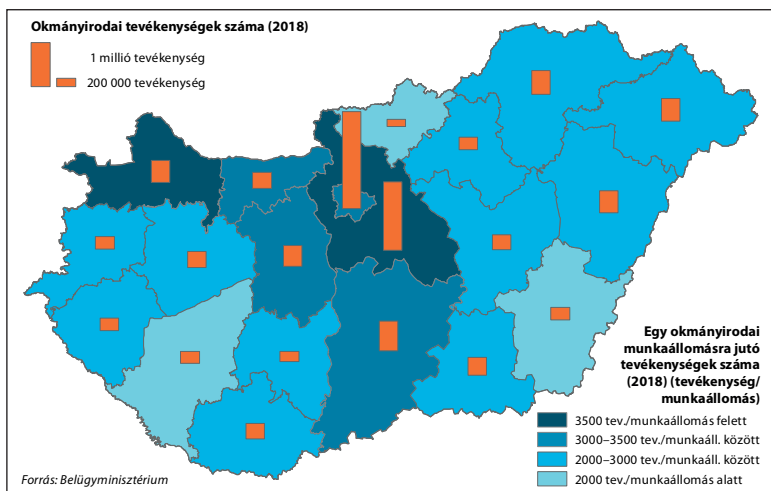
Az Európai Bizottság által közreadott jelentés szerint Magyarország nyíltadat-mutatója javult 2017-ben, ugyanakkor növekedett a lemaradásunk az európai átlagtól.

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 10 800 000 tevékenység több mint 3700 munkaállomás (2018-ban) 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 eszközeül 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 növekedése (országosan 211 db) mellett 2018-ban az elvégzett tevékenységek száma is nőtt (2016-ban 9 832 116 darab, 2017-ben 10 467 304 darab, 2018-ban 10 889 725 darab).



Ebben szerepet játszott a vezetői engedélyhez, személyazonosító igazolványhoz és útlelélhez kapcsolódó ügyek számának gyarapodása, azonban megjegyzendő, hogy a járműigazgatási ügyek és az Ügyfélkapu-regisztrációk száma csökkenést mutat. Mindez az egy munkaállomásra jutó tevékenységek átlagos számában érdemi elmozdulást nem eredményezett. Az oszlopdiagramon a kormányablakok okmányirodai munkaállomásainak 20 megyei (illetve fővárosi) átlaga közül a legkisebb (Békés, halványkék) 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. 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.

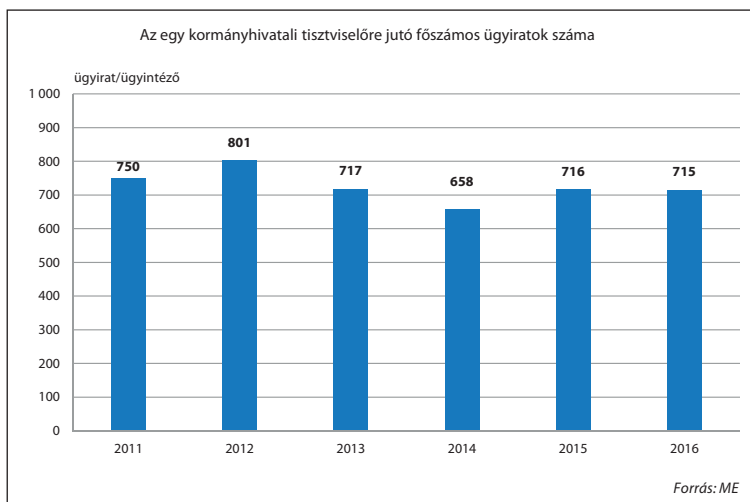


2018-ban megmaradt a különbség a kormányablakok okmányügyintézésrel kapcsolatos leterheltsége között, ami a kiszolgálás sztenderdizálásával továbbra is kezelhető lenne.

H.3.5. Egy tisztviselőre jutó főszámos ügyiratok száma

A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jei létrejötte 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 munkaállomásokhoz – 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;

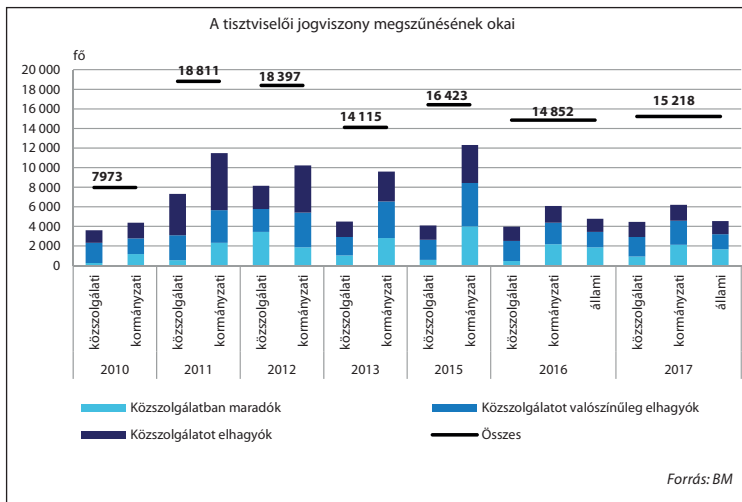


a járási földhivatal; a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége; a járási népegészségügyi intézet, de idesorolhatjuk a járási hivatal székhelyének vagy kirendeltségének településén működő okmányirodát is. Az integráció első fázisából kimaradt szervek közül több egy felülvizsgálat eredményeként 2017 tavaszáig 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 darab 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.

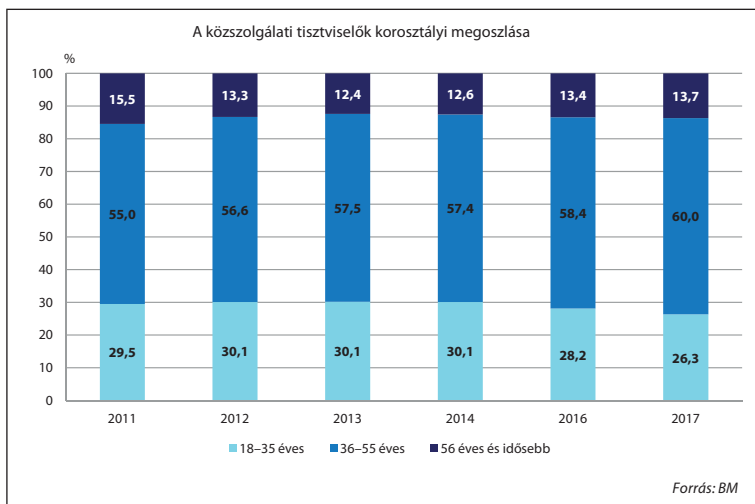
A kormányhivatali tisztviselők ügyintézési tevékenységének fajlagos teljesítménye 2015–2016 között nem változott a kormányhivatali szervezetrendszer többéves konszolidálásának lezárultával.

H.4.1. A középgeneráció részaránya a közigazgatásban

A közigazgatás humán erőforrásának felkészültségét jól jellemzi a közzolgálati tisztviselők korosztályi megoszlása. Az egészségesen és fenntarthatóan működő szervezetrendszerben szükségszerű a középkorosztály (36–55 év közöttiek) kiegyensúlyozott, stabil aránya. Az eltérő korosztályba tartozó köztisztviselők különböző erősségekkel járulnak hozzá a szervezet működéséhez: a fiatal pályakezdekők 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 adatait 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 elöregedés nem jelent már problémát a közigazgatásban. A fenti adatsor alapján arra következtethetnénk, hogy érvényesül a közzolgálati életpálya megtartóereje, a közigazgatásba belépők jellemzően a szektorban maradnak, a személyi állomány ily módon folytonosságot, stabilitást mutat. Ennek megítéléséhez érdemes a munkaerő mozgását közelebbről megvizsgálni, amihez a Közzolgálati Statisztikai Adatrendszer közzolgálati jogviszony(ok) megszűnését rögzítő, aggregált statisztikai adatait vettük alapul. A közzolgálati jogviszony megszűnése történhet a felek akaratán kívüli okokból (például halál) vagy



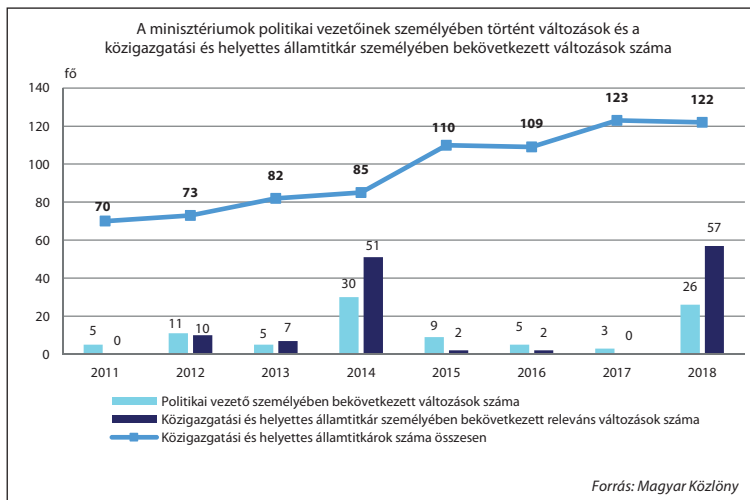
közös akaratból, a tisztviselő vagy az állam kezdeményezésére. A tisztviselői jogviszonyokat szabályozó törvények számos, időben változó jogcímet ismernek a jogviszony lezárására, ezért a következő – témánk szempontjából releváns – kategóriákba csoportosítottuk őket: 1. Biztosan a közzolgálatban maradnak, akiknek jogviszonya áthelyezéssel, jogviszonyváltással szűnik meg, 2. valószínűleg – de nem főszabály szerint – elhagyják a közzolgálatot a jogviszonyukat közös megegyezéssel vagy a határozott idő lejártával megszüntetők, végül 3. szinte biztosan és inkább véglegesen elhagyják a közzolgálatot a nyugdíjba vonulók, a próbaidő alatt kilépők, azok, akiket felmentenek, illetve akik felmondanak. Az elmúlt évek tisztviselői jogviszonyokat és szervezetrendszer átrajzoló reformjai jelentős mozgásokat eredményeztek a közzolgálatban. 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, akkor 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 egymással (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, milyen mértékben érintik a politikai vezetők személyében bekövetkezett változások. Fontos leszögezni, hogy az adatgyűjtés nem értékeli a szubjektív, egyéni motívációkat, ezért nem jelenthet egyértelmű oksági kapcsolatot egy új politikai vezető kinevezése és az irányítása alá tar-

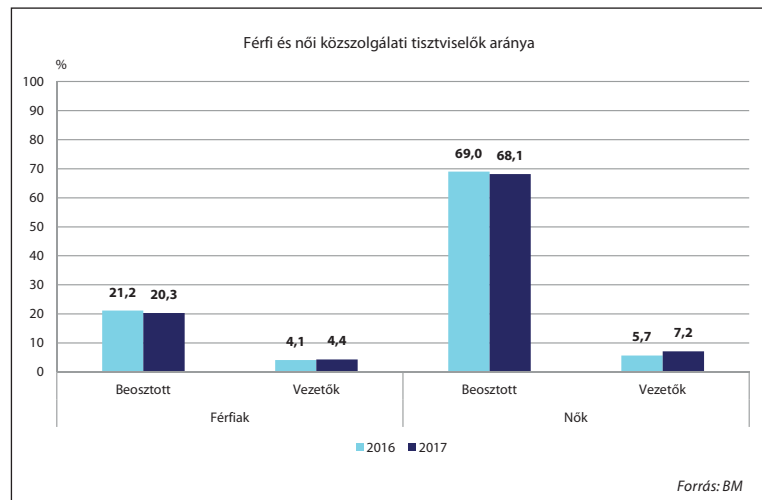


tozó szakmai vezető „leváltása”. Az ún. átpolitizáltság, azaz a közigazgatási szakmai vezetők kinevezésére való politikai befolyás mérésére ez a mutató módszertanilag nem alkalmas. Az indikátor jelentőségét mégis az adja, hogy a szakmai rétegben esetlegesen jelentkező nagymértékű fluktuáció a folyamatos, magas szintű teljesítmény ellen hathat. Káros továbbá a közszolgálati életút stratégiai megerősítésére is, hiszen a szakma „csúcspont” jelentő pozíciók változékony-ságát hirdeti. A közigazgatási és helyettes államtitkárok létszámában megfigyelhető általános növekedési trend a 2016-ban tapasztaltakhoz hasonlóan 2018-ban is megtorpant, és stagnálást mutat. Az elmúlt nyolc év adatait elemezve megfigyelhető, hogy a miniszter személyében bekövetkező változás néhány kivételtől eltekintve új közigazgatási államtitkár kinevezését is jelentette, csakúgy, mint ahogyan a helyettes államtitkári pozícióban is jelentős fluktuációt generált az adott minisztériumon belül a miniszteri és/vagy az államtitkári személycseré. A diagramból kiolvasható, hogy a 2014. évi és a 2018. évi országgyűlési választásokat követő kormányalakítások után – annak ellenére, hogy kormányváltásra nem került sor – kiugróan magas arányban cserélődtek a közigazgatási és helyettes államtitkárok. Noha 2018-ban rekordszámú, 57 szakmai felső vezető vált meg a politikai vezetőváltással párhuzamosan a pozíciójától, de arányaiban ez csak 47%-a a megnövekedett létszámú államtitkári karnak (szemben a 2014. évi 60%-os részarányal).

A közigazgatás szakmai felső vezetői körében a 2014. évi kormányalakításkor tapasztalható kilengés 2018-ban kisebb mértékben, de megismétlődött, és jelentős számú személyi változást eredményezett.

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 közzszolgálati 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 Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is, amely talán minden korábbi korszerűsítési programnál markánsabban fogalmazza meg a közzszolgálati 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 közvetten 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 a 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 ará-

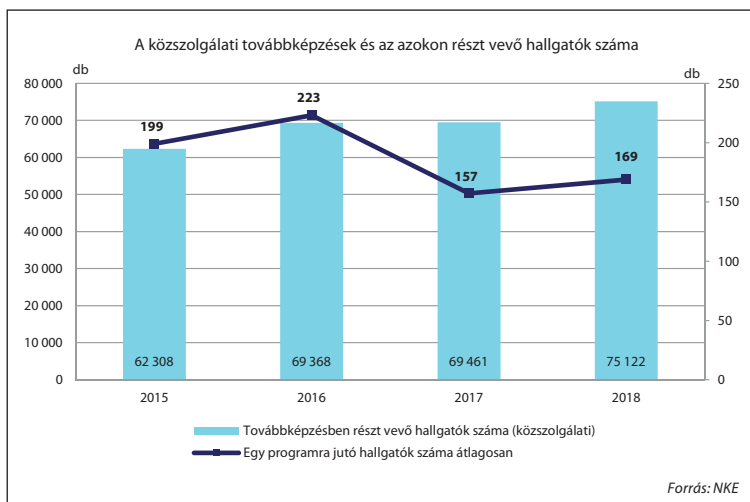


nya átlagban 58%. Ennek a többletnek köszönhetően a női vezetők száma meghaladja a férfi vezetők számát a közigazgatási szervezetekben (2017-ben 62% a női vezetők aránya). Az OECD-országokban a női vezetők aránya vegyes képet mutat, minél magasabb pozícióról van szó, annál kisebb a nők aránya, amely 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 közzszolgálat 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 nagy szerepet az egyénre szabott karriermenedzsment, amelynek egyik alrendszere a tisztviselők folyamatos továbbképzése. A 2013-ban megújult közszolgálati továbbképzési rendszer egy tanulmányi ponttérteken 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. 2018-ban 1456 közigazgatási szerv készítette éves intézményi továbbképzési tervet, 80 900 tisztviselőre lebontott egyéni képzési tervvel. A tisztviselők az éves egyéni továbbképzési terveikbe 213 188 képzési programot vettek fel. 2018-ban az éves egyéni továbbképzési tervekben szereplő továbbképzési programok száma átlagosan 2,5 volt, amellyel a képzésben részt vevők átlagosan 41,6 tanulmányi pontot szereztek. 2018-ban 2017-hez képest közel 10 ezerrel megnőtt az egyéni képzési tervek száma. Ennek fő oka, hogy a közszolgálati tisztviselők számára a 2017. év végével zárult le a 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet által szabályozott első képzési időszak, míg 2018. január 1-jével új képzési ciklus kezdődött. A továbbképzési programjegyzékben 2018 végén 2354 program szerepelt, ebből 470 az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési program, 1856 egyszerűsített eljárással nyilvántartásba vett belső továbbképzési program és 28 közigazgatási szerv által minősítésre benyújtott,

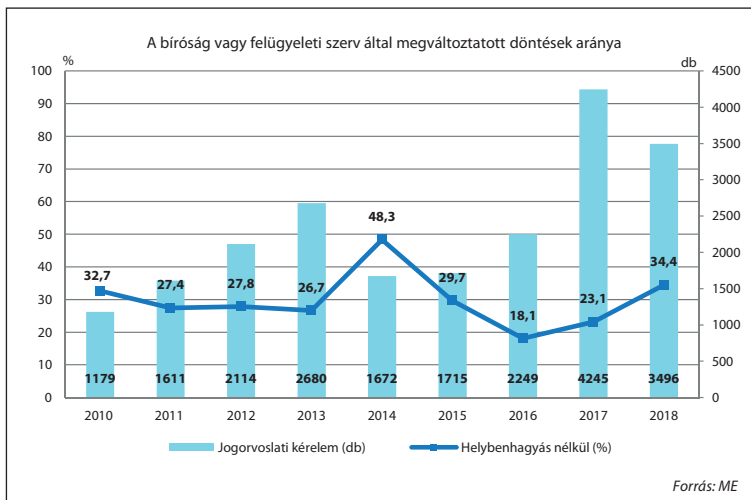


belső továbbképzési program. A továbbképzési programok módszertanukat tekintve e-learning, blended learning, valamint jelenléti képzések lehetnek. 2018-ban az e-learning típusú képzések közül a közszolgálati tisztviselők 76 513-at, az állami tisztviselők 44 739-et teljesítettek sikeresen. Az NKE közszolgálati blended learning képzési programjainak megszervezése 2018-ban is 10 társegyetem közreműködésével történt, a résztvevők száma 484 fő volt. 2018-ban a tisztviselők 6209 alkalommal jelentkeztek be jelenléti típusú képzésekre, amelyből 4972 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-szeminárium, 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 2018-ban is 1159 állami tisztviselő és 2459 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 2018-ban, emellett a köztisztviselői továbbképzési programlista is bővülést mutatott az előző évhez képest.

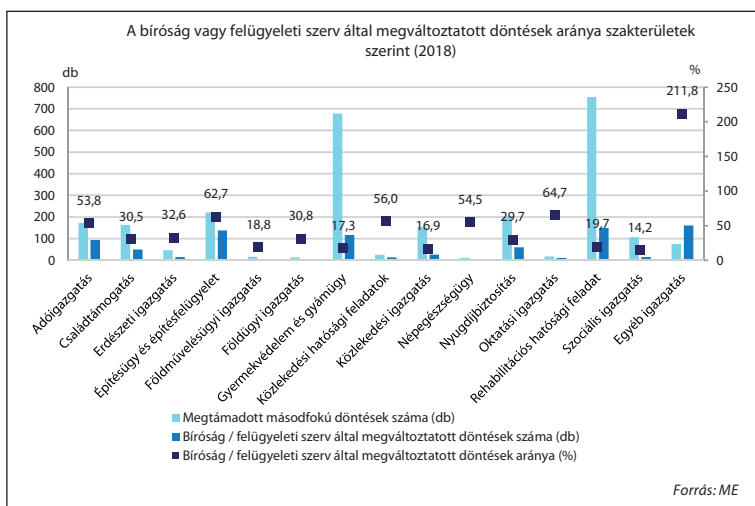
Bár az NKE által biztosított közszolgálati képzési programok kínálata 2018-ban csak minimálisan bővült, a közszolgálati továbbképzésben részt vevő hallgatók volumene jelentősen emelkedett.

H.4.5. A bíróság vagy felügyeleti szerv által megváltoztatott döntések aránya

A közigazgatási 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 azon jogorvoslati ügyek 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 vizsgált időszak első felében 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.



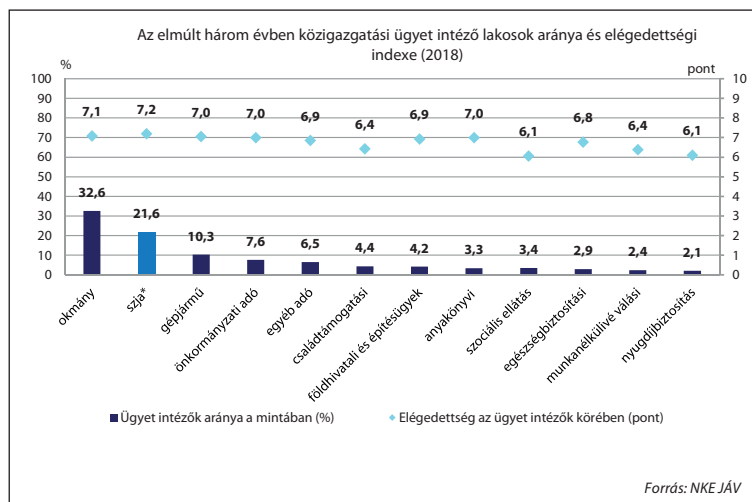
A friss, 2018-as adatokat vizsgálva azonban azt láthatjuk, hogy a 2017-ben kezdődött romló tendencia folytatódott, a 34,4%-os érték a második legrosszabb a vizsgált időszakban. A megtámadott döntések száma a 2017-es kiugró évhez képest 2018-ban kismértékben csökkent, de még mindig magasnak tekinthető. Az egyes szakigazgatási területek részadatait vizsgálva megállapítható, hogy a mutató értéke az oktatási igazgatás, az építésügy és építésfelügyelet esetében a legmagasabb (64,7% és 62,7%), és az állami foglalkoztatási szervek és a vadászati hatóság döntései esetében a legalacsonyabb (11,5 és 11,8%). Az egészségbiztosítás és egyéb igazgatás kategóriákban 100% feletti értékeket látunk (600% és 211,8%), ami a döntések időbeli elhúzódását mutatja. Jó néhány hatósági hatáskör (anyakönyvezéssel kapcsolatos feladatok, állami főépítési feladatok, állampolgársági ügyek, bányafelügyelet és állami földtani feladatok, borászati hatósági feladat, pálinka-ellenőrző hatósági feladatok, talajvédelem) vonatkozásában nem került sor döntések megtámadására.



A mutató értéke 2017-hez képest nagymértékben romlott, értéke a második legrosszabb a vizsgált időszakban.

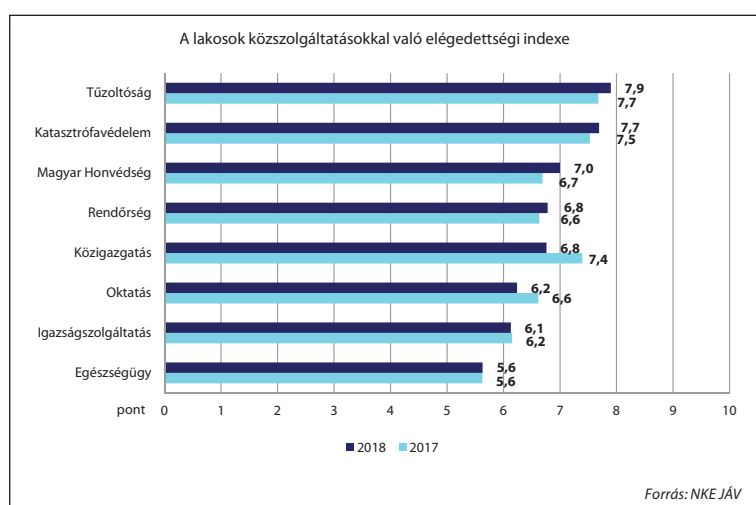
H.5.1. Az állampolgárok közigazgatással kapcsolatos elégedettsége

Minden piaci szolgáltatás fontos fokmérője az igénybevevők 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 pénzbeli ellátásra való jogosultság megállapításával a legkevésbé. A közigazgatás egészének általános megítélése 2018-ban is jellemzően alatta marad annak, mint amit valamely 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 ügyintézés 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.

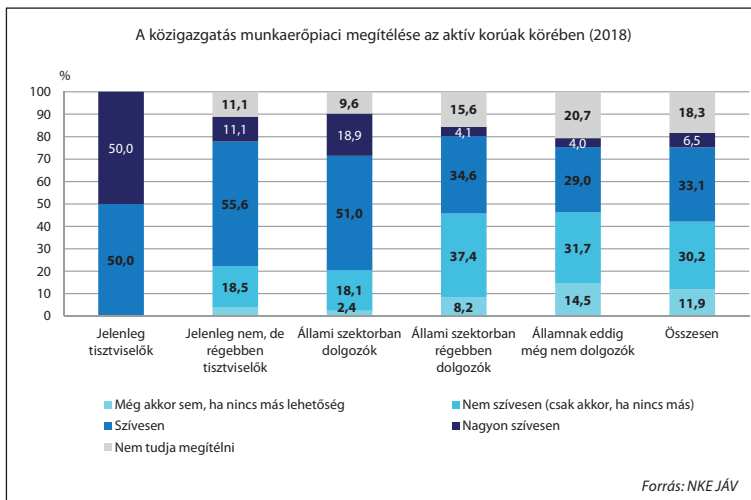


A közigazgatás általános megítélése (6,76) és a közigazgatási ügyintézési tapasztalatok (6,83) kapcsán mért elégedettség is kedvező.

H.5.2. A közigazgatás munkaerőpiaci megítélése

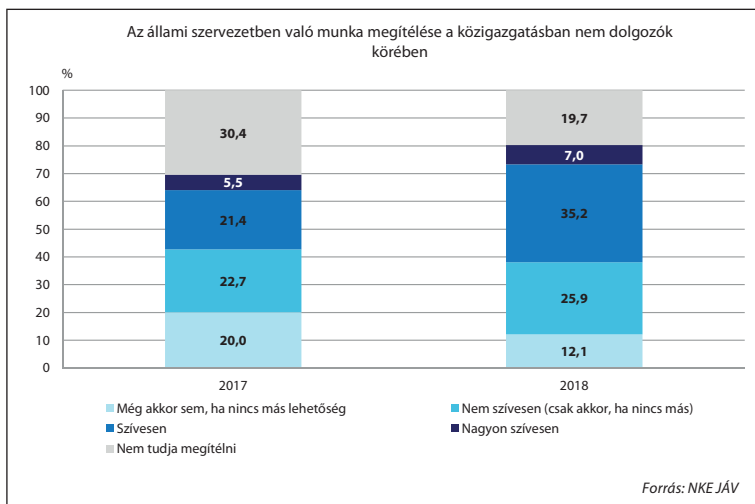
A hatásterület más dimenzióiban bemutattuk, hogy felveszi-e a versenyt a közszolgálat mint munkáltató és mint személyzeti rendszer a munkaerőpiacon a magánszférával. A személyi állományt érintő fejlesztések célja, hogy szavatolják a közszolgálati munka magas minőségét, a foglalkoztatási biztonságot, a megfelelő életszínvonalat, a szakmai fejlődést, és emeljék a közszolgálati életpálya 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 választait 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 vonzónak 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 szervezetenél történő munkavégzést. Az elutasítottság enyhülésével és a semleges/bizonytalan válaszok csökkenésével párhuzamosan arányait tekintve egyértelműen növekedett a közszférában történő munkavállalással szimpatizálók rétege, 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 életpályát említették. Az elmúlt évhez képest kiolvasható kedvezőbb megítélés feltételezhetően annak köszönhető,

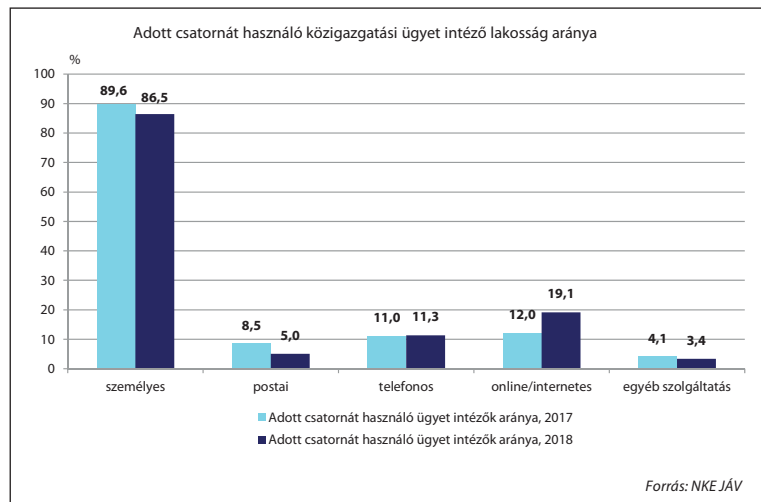
hogy a közszektor bérszínvonalát a magánszféráéhoz közelítették (H.3.1. mutató), ami elsősorban vidéken, például az állami tisztviselők körében volt tapasztalható az elmúlt években.



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 metódus mellett rejtve maradtak. Jelen dimenzióban ezért – az elégedettségen 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

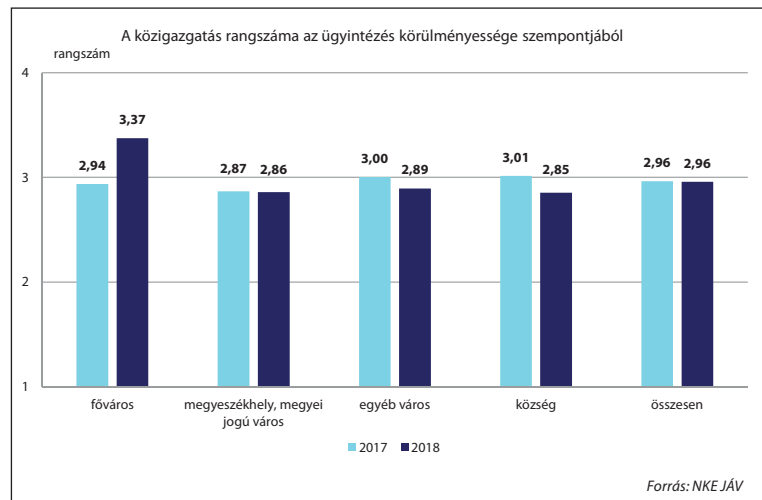


évi adatokkal összevetve, a személyes ügyintézés némileg csökkenő hegemóniáján túlmenően a postai ügyintézés további drasztikus visszaesése mellett növekedni kezdett az online és telefonos használat részaránya. Ennek oka elsősorban azon – többek közt a H.1. és H.2. dimenzióban bemutatott – közelmúltbeli 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 térnyerése figyelhető meg az online és telefonos csatornák növekvő igénybevételével.

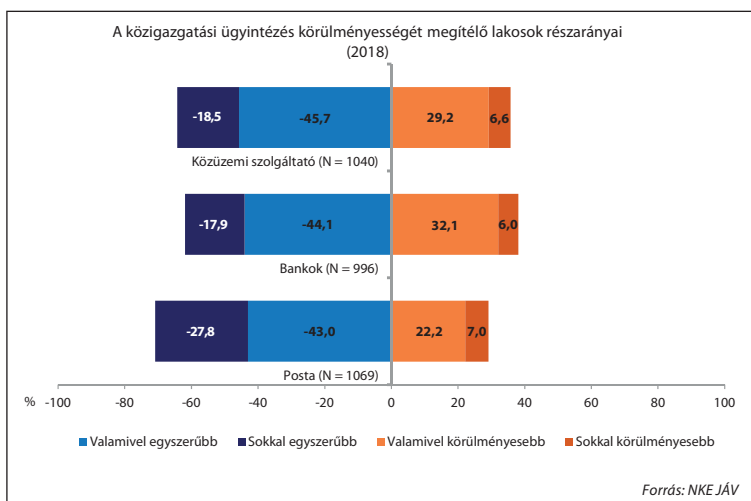
H.5.4. A közigazgatási ügyintézés körülményessége

A dimenzióban bemutatott ügyfélelégedtség-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, egyénekenként (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 (sokkal) 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. 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 területi 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

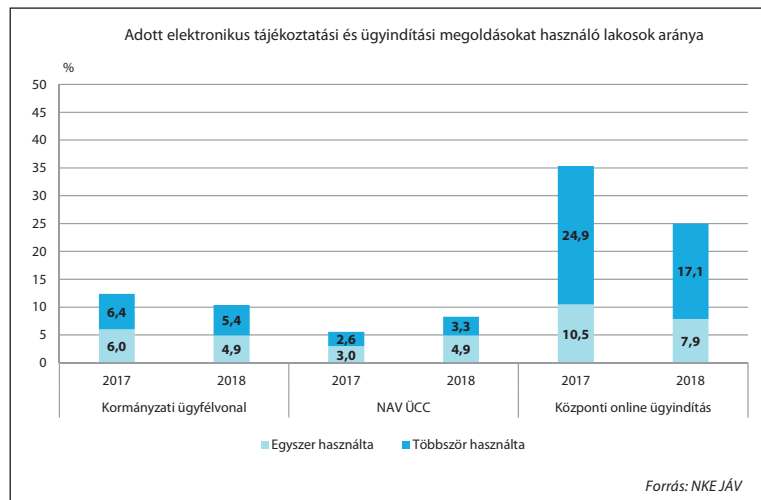
sorolhatók a különböző szervezetek (egyébként egységesülő) heterogén ügyintézési szolgáltatásai, megoldásai, a ritkább ügyintézési alkalom és a már említett komplexitás is.



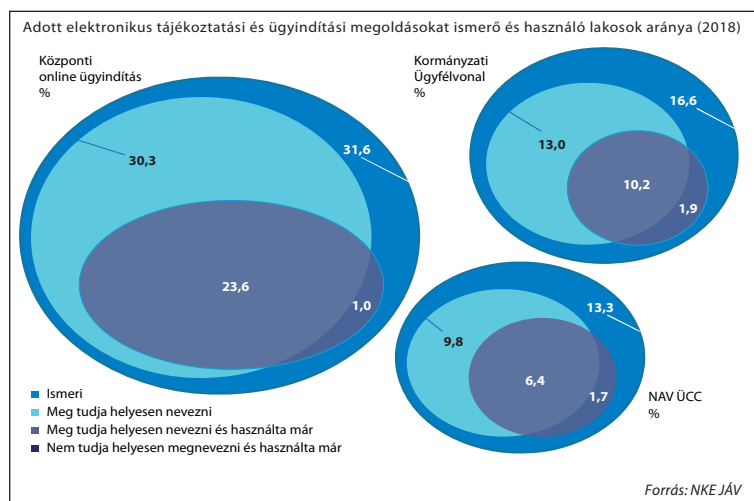
A közigazgatási ügyintézés továbbra is körülményesebbnek érzik az állampolgárok a postai, banki vagy közüzemi szolgáltatóknál tapasztalt ügyintézéshez képest.

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 háromévente jellemzően csak egy-két ügýtípust 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 tájékozási és/vagy ügyintézési 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 kismértékben 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 ügyintézés címén, amelyek a közigazgatás „startoldalainak” tekinthetők, azaz ügyfél-tájékoztató leírásokat és ügyintézési lehetőséget tartalmaznak. Ebbe a körbe – kiindulva a laikus ügyfelek válaszaiból – soroltuk a Magyarország.hu portált



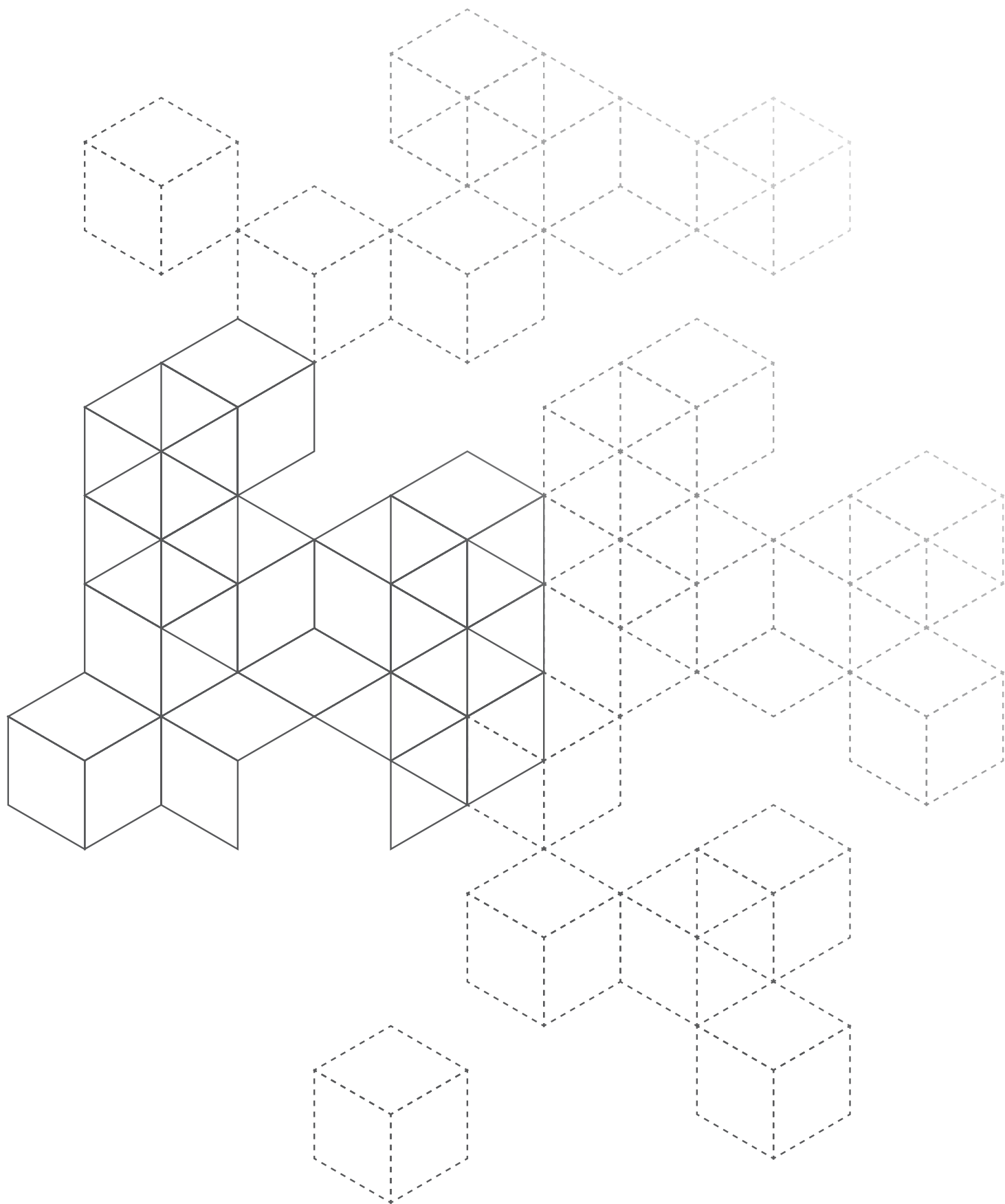
és az Ügyfélkapu-alkalmazást. Bár a telefonos csatornához képest magasabb ismertségi értékeket tapasztalunk, a használat visszaesésében elsősorban az játszik szerepet, hogy az újonnan kifejlesztett e-szolgáltatások saját marketinggel támogatott saját felületről érhetőek el, nem (vagy nemcsak) a kormányzati 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 átvinné az általános elektronikus ügyintézési 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 tájékozáásra, és azok csak az érdemi ügyintézés szinterei lennének.



A személyes ügyfélszolgálatokat tehermentesíteni hivatott telefonos és online ügyfél-tájékoztató rendszerek alacsony ismertsége magyarázza azok szuboptimális használatát.

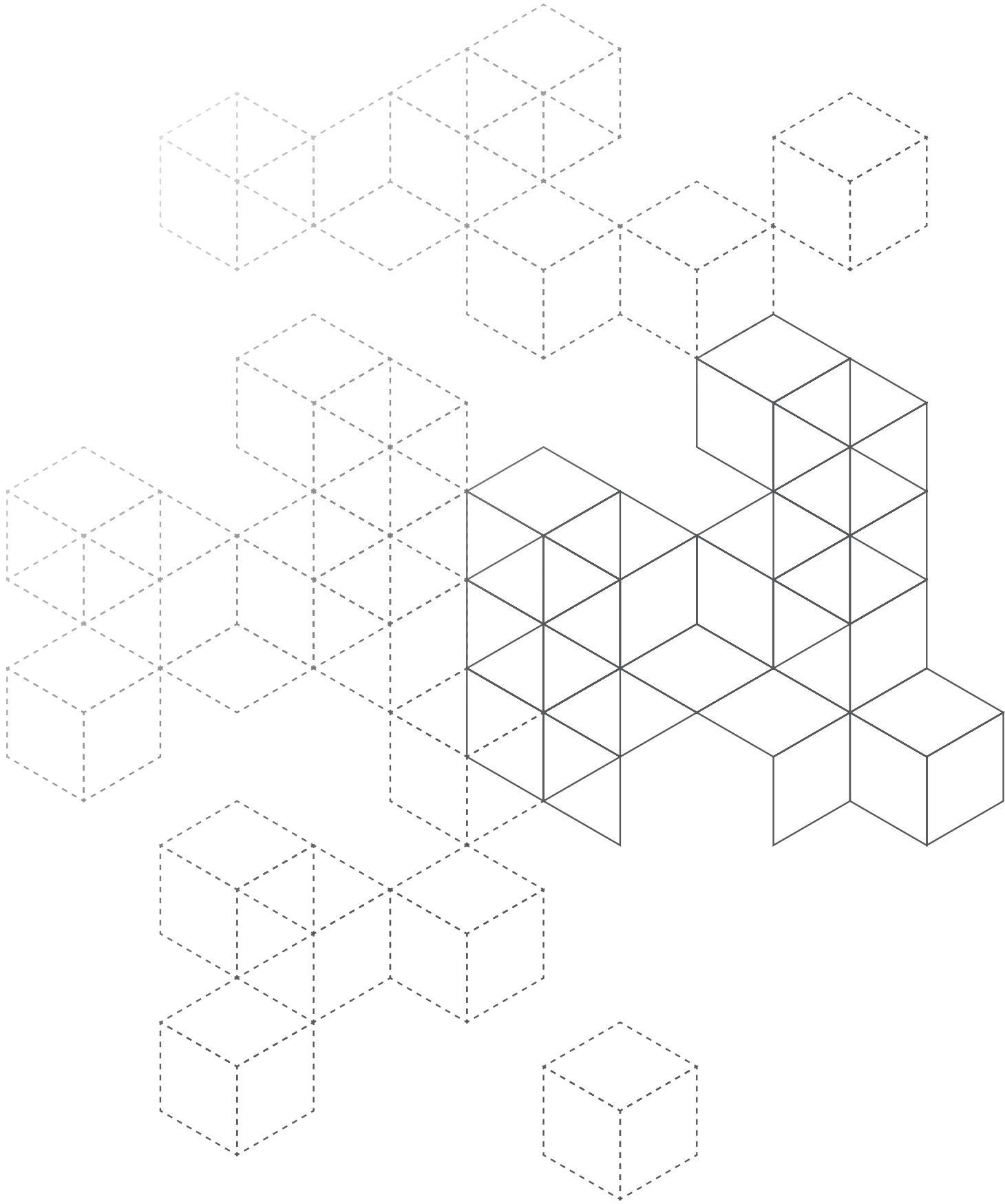
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ABH	Alkotmánybíróság Hivatala
AJBH	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
AKG	Agrár-környezetgazdálkodási program
ÁKK	Államadósság Kezelő Központ
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BFKH	Budapest Főváros Kormányhivatala
BM	Belügyminisztérium
BMH	Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
BMI	Body Mass Index
EB	Európai Bizottság
EEA	European Economic Area
EIU	The Economist Intelligence Unit
EJS	European Justice Scoreboard
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ENYÜBS	Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészégi Bűnügyi Statisztika
EU	Európai Unió
FH	Freedom House
FM	Földművelésügyi Minisztérium
GDP	Gross Domestic Product
GFN	Global Footprint Network
GFP	Global Firepower
IKT	Információs és Kommunikációs Technológia
IMF	International Monetary Fund
JÁV	Jó Állam Véleményfelmérés
KEOP	Környezet és Energia Operatív Program
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KSH NKI	Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutatóintézet
LFS	Labour Force Survey
MÁK	Magyar Államkincstár
ME	Miniszterelnökség
MEF	Munkaerő-felmérés
MEKH	Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal
MME	Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NISZ	Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
NKE	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
NKI	Nemzeti Kibervédelmi Intézet
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
NVI	Nemzeti Választási Iroda
OBH	Országos Bírósági Hivatal
ODB	Open Data Barometer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFI	Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet
OH	Oktatási Hivatal
OMSZ	Országos Meteorológiai Szolgálat
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
OVF	Országos Vízügyi Főigazgatóság
PET	polietilén
PSI-irányelv	Directive on the re-use of public sector information
RFS	Reporters without Borders
SDG	Sustainable Development Goals
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
ÜHG	Üvegházhatású gázok
V4	Visegrádi országok (Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia)
WHO	World Health Organization
WJP	World Justice Project



A KIADVÁNYBAN SZEREPLŐ ORSZÁGOK RÖVIDÍTÉSEI

AT	Ausztria
BG	Bulgária
CZ	Csehország
DE	Németország
DK	Dánia
EE	Észtország
EU28	Az Európai Unió 28 tagállama
FI	Finnország
FR	Franciaország
HR	Horvátország
HU	Magyarország
IE	Írország
IR	Irán
IS	Izland
IT	Olaszország
LT	Litvánia
LV	Lettország
NL	Hollandia
NO	Norvégia
PL	Lengyelország
RO	Románia
RS	Szerbia
RU	Oroszország
SE	Svédország
SI	Szlovénia
SK	Szlovákia
UK	Egyesült Királyság
US	Amerikai Egyesült Államok



SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE