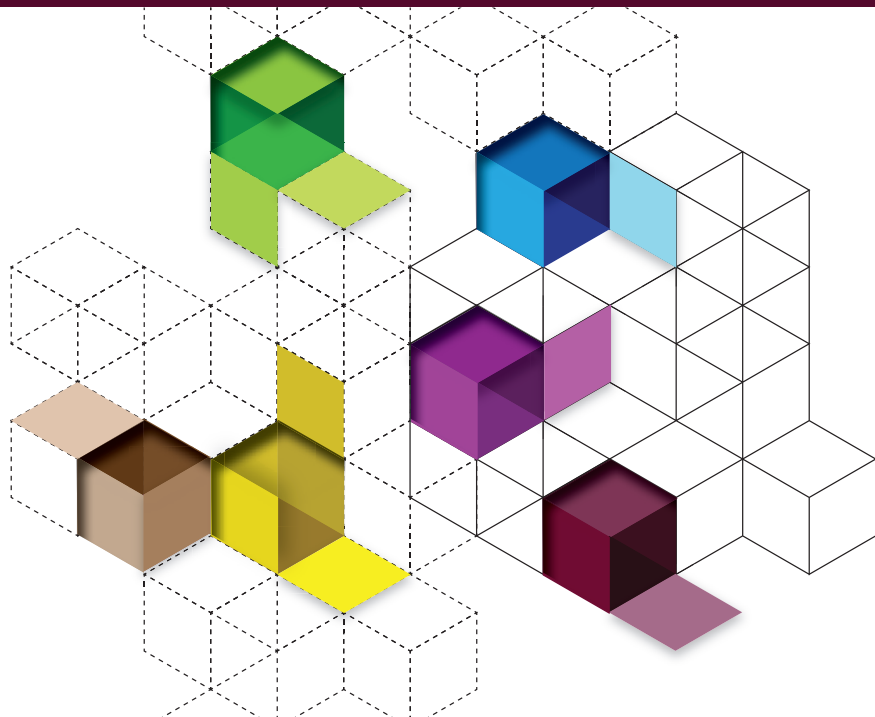


A jó állam mérhetősége III.



Szerkesztette: Kaiser Tamás

DIALÓG CAMPUS

A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE III.

A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE III.

Szerkesztette:
Kaiser Tamás

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

Szerzők:

Baritz Sarolta Laura	Hutkai Zsuzsanna
Báger Gusztáv	Jobbágy Zoltán
Bányász Péter	Kádár Krisztián
Besenyei Mónika	Kelemen Rita
Bojtor András	Kis Norbert
Bozsó Gábor	Kiss Norbert
Csath Magdolna	Krasznay Csaba
Cservák Csaba	Papp-Somlai Alexandra
Czippán Katalin	Rimaszécsi János
Farkas György Tamás	Szabó Ildikó
Fibinger Anita	Mészáros Bence
Földi László	Téglási András
Fülöp Sándor	Zsóka Ágnes
Hetesi Zsolt	

Szakmai lektor
Frivaldszky János

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerkesztő, 2019

© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
Biztonság és bizalom a kormányzatban <i>(Hutkai Zsuzsanna – Jobbágy Zoltán – Kis Norbert – Mészáros Bence – Téglási András)</i>	9
Az Európai Unió igazságügyi eredménytáblája (EU Justice Scoreboard) – az első öt év <i>(Téglási András)</i>	31
A közösségi jóllétet jellemző indikátorokat érő új kihívások, különösen a gazdaság- és társadalompolitika, a szegénység és az egészségügy területén <i>(Baritz Sarolta Laura – Báger Gusztáv – Kelemen Rita – Kiss Norbert – Szabó Ildikó)</i>	49
A belföldi vándorlás és az ingázás <i>(Szabó Ildikó)</i>	63
A Jó Állam Jelentés Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség hatásterületének mérhetőségi kérdései és fejlesztési lehetőségei <i>(Csath Magdolna)</i>	91
A versenyképesség-mérés változása és új indikátorrendszer alkalmazásának szükségessége a digitalizáció korában <i>(Csath Magdolna)</i>	109
Fenntartható jövőképünk <i>(Besenyei Mónika – Földi László – Hetesi Zsolt – Zsóka Ágnes)</i>	125
Fenntarthatatlan talajhasználat, élelmiszer-biztonság és megoldási javaslatok <i>(Hetes Zsolt – Fülöp Sándor)</i>	141
A demokrácia hatásterületét megalapozó, aktuális kérdések a 2017. és 2018. évi Jó Állam Jelentéshez kapcsolódóan <i>(Cservák Csaba – Farkas György Tamás – Rimaszécsi János)</i>	157
A demokratikus joggyakorlás dimenzió kutatásának indokoltsága, adatainak integrálhatósága a holisztikus értelemben vett Jó Állam Jelentésben <i>(Cservák Csaba – Farkas György Tamás – Rimaszécsi János)</i>	171

Hatékony közigazgatás <i>(Fibinger Anita – Kádár Krisztián)</i>	183
Az adminisztratív kapacitás jelentésárnyalatai <i>(Kádár Krisztián – Papp-Somlai Alexandra)</i>	201
Kormányzás és fenntartható fejlődés – nemzetközi áttekintés <i>(Czippán Katalin – Bojtor András)</i>	221
Kiberbiztonsági incidensek a magyar közigazgatásban <i>(Bányász Péter – Krasznay Csaba)</i>	249
Kitekintés a közigazgatás-fejlesztés nemzetközi mérhetőségére <i>(Bojtor András – Bozsó Gábor)</i>	271

Előszó

Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket – összefoglalóan kormányzati képességeket – igényel, amelyek megteremtése, folyamatos fejlesztése és visszamérése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető.

A probléma jelentőségét az is mutatja, hogy számos nemzetközi szervezet (OECD, Világbank, Világgazdasági Fórum, IMD) és közpolitikai intézet (Quality of Government, Bertelsmann) mellett egyre több kormányzati intézmény foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, rangsorok, jelentések készítésével és közzétételével. A nemzetközi szervezetek mérései és adatai azonban még az egyes országjelentések esetén sem reagálnak feltétlenül a sajátos, országspecifikus problémákra; szakanyagaik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek, a módszertan nem minden esetben átlátható. Mindez együttesen azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezetek mérései mellett – azok fontosságát nem tagadva – szükség van nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérésekre, amelyek képesek egyedi problémák megragadására, illetve a nemzetközi mérések adatainak frissítésére, szükség esetén pedig korrekciójára. Az utóbbi években erőteljes törekvés mutatkozik számos európai állam (Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Skócia) részéről arra, hogy a szervezeti teljesítmény és a befektetett erőforrásokkal adekvát közvetlen eredmények (output) mérése mellett fokozott figyelmet fordítsanak a kormányzati teljesítménymérés hatásalapú (outcome-based) megközelítésére és módszertanának kidolgozására.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) éves rendszerességgel kiadja a *Jó Állam Jelentést* (a továbbiakban: Jelentés, JÁJ), amelynek célja, hogy kialakítson egy tudományos kutatásokon, érvényes és hiteles indikátorokon, valamint országos, reprezentatív véleményméréseken alapuló értékelési keretrendszert. A Jelentés multidiszciplináris jellegénél fogva alkalmas a modern állam, és benne különösen a kormányzat teljesítményének mérésére, az eredményeket befolyásoló tényezők elemzésére, valamint a nemzetközi összehasonlításokra.

A Jelentés mint nemzeti indikátorrendszer sajátossága, hogy – más országokkal ellentétben – nem a kormány és a statisztikai hivatal, hanem egy egyetem készíti és publikálja. Ezért a jelentés nem pusztán statisztikai adatok közlésére vállalkozik, hanem a kormányzati munkát értékelő elemzésekre épül. A megalapozottság érdekében az NKE további kutatási programokat kezdeményez – többek között az adóbürokrácia, a honvédelem, az igazságszolgáltatás, a rendőrség, a versenyképesség és a fenntartható fejlődés témakörében –, amelyek eredményei az aktuális jelentés elkészítése során hasznosulnak.

A munka folyamatában kiemelkedő fontosságú szakmai partnerség alakult ki az Állami Számvevőszékkel, a Központi Statisztikai Hivatallal, az Országos Bírósági Hivatallal, valamint az adott szakterületek, szakpolitikák tudományos és kormányzati szakértőivel.

A Jelentések kutatási háttérét és azok eredményeit a kétévente megjelenő, *A Jó Állam Mérhetősége* című kötet sorozat foglalja össze. A 2014-ben megjelent, a Jelentés első kiadását (*Jó Állam Jelentés 2015*) megalapozó *A jó állam mérhetősége* című tanulmánykötet kiadásával a Jó Állam-kutatások szakmai közössége egy sorozatot kívánt indítani a soron következő Jelentés kiadását megalapozó tudományos háttér és módszertan kibontása érdekében. Mivel a Jelentésekbe nem került be valamennyi, a hatásterületi munkacsoportok által azonosított mutató, ezért fontosnak tartottuk a koncepcionális és fogalmi keretek, a mérési módszertan részletesebb kibontását, valamint a mérések alapját képező hatásterületek – biztonság és bizalom, pénzügyi stabilitás és versenyképesség, közösségi jóllét, demokrácia, fenntarthatóság, hatékony közigazgatás – bázisán az indikátorok kiválasztását befolyásoló szempontok, lehetőségek és korlátok megvitatását.

Mindezek alapján *A jó állam mérhetősége II.* című kötet célja sem lehetett más, mint hogy a *Jó Állam Jelentés 2016* előkészítése érdekében az egyes hatásterületek által készített tanulmányok formájában a tudományos és szakmai nyilvánosság elé tárja a kutatás újabb szakaszában megfogalmazódó kérdéseket, dilemmákat, valamint az erre adott válaszokat. A kutatók számára az előző kötethez képest új feladatot jelentett, hogy a tanulmányokban egyúttal reflektáljanak a *Jó Állam Jelentés 2015* kapcsán megfogalmazódott szakmai véleményekre, kritikákra, továbbá új tartalmi és módszertani fejlesztési irányokat jelöljenek ki, különös tekintettel a mérési tematika nemzetközi dimenziójára, valamint az országos, reprezentatív véleménymérés eredményeinek becsatornázására.

A jelen kötet – *A jó állam mérhetősége III. – egyfajta hídszerepet kíván betölteni a Jó Állam Jelentés 2017 és a Jó Állam Jelentés 2018 között.* Visszamatat a 2017. évi Jelentésre, de annak tanulságait összegezve egyúttal bemutatja a JAJ 2018 készítéséhez kapcsolódó megfontolásokat és következtetéseket. *A jó állam mérhetősége II.* tanulmányhoz képest új elemnek számít, hogy a jelen kötet minden munkacsoport számára két tanulmány – egy úgynevezett háttértanulmány és egy úgynevezett árnyéktanulmány publikálására biztosít lehetőséget. Az egyes munkacsoportok által jegyzett háttértanulmányok – az előző kötethez hasonlóan – részletesen megvilágítják az adott hatásterület tudományos háttérét, a mérés és elemzés szempontrendszerét és módszertanát, beleértve azoknak a tényezőknek (gyakran korlátoknak és kötöttségeknek) a részletes bemutatását, amelyek meghatározták a Jelentés 2018 végső formájának kialakítását, és egyúttal további kutatások, mérések kiindulópontját is jelenthetik. Az árnyéktanulmány célja, hogy „kinagyítson”, elemezzen és megvitasson egy-egy olyan jelenséget, problémát vagy éppen indikátort, amely valamilyen szempontból különösen fontos és releváns a Jelentés adott hatásterületi fejezetének nézőpontjából. Szintén újdonságot jelent, hogy a kötetet három olyan tanulmány zárja, amelyek horizontális jellegű témája – fenntarthatóság, kiberbiztonság, nemzetközi mutatórendszerek – és szempontrendszere valamennyi hatásterület esetében megfontolásra és továbbgondolásra alkalmas gondolatokat vet fel és jár körbe.

Jelen kötet célja, hogy átfogó keretet adjon a *Jó Állam Jelentés 2018* tartalmi elemeihez, és ezzel hozzájáruljon az akadémiai szféra és a gyakorlati felhasználók közössége között ma még viszonylag szélesnek mutató szakadék áthidalásához. A „terepen” működő szakértők, szakemberek, tisztviselők megszólítása és bevonása megteremti az alapját az államkutatások „transzdiszciplináris” karakterének, másfelől a tudástranszfer révén a gyakorlati szakemberek munkáját a naprakész tudományos eredmények is támogathatják.

A szerkesztő

Biztonság és bizalom a kormányzatban

Hutkai Zsuzsanna – Jobbágy Zoltán – Kis Norbert – Mészáros Bence – Téglási András¹

1. Bevezetés

Napjaink társadalomelméleti tézise szerint ingatag, bizonytalan, összetett és ellentmondásos társadalmi környezetben élünk (az angol kifejezések rövidítése nyomán: VUCA, vagyis volatile, uncertain, complex, ambiguous), amely jellemzők a jövőben csak erősödni fognak. A biztonságérzet gyengülése globális jelenség. A hagyományos és az új média (közösségi média), az internet információözöne fizikai határokat nem ismerve gyengíti biztonságérzetünket, illetve erősíti a félelemfaktorokat. Összetett szociálpszichológiai jelenségről van szó, amelyre a politikának új válaszokat kell adnia.² A biztonságra való törekvés emberi alapösztön: a túlélés és a szaporodás az emberi természetbe kódolt parancsok. Mindkettő az egyéni biztonság szükségletére épül. A félelem is alapösztön, a sikeres emberi evolúció alapfeltétele volt.

Bibó szerint „mind a politikum, mind a vallás legfőbb, legvégső indítékainak gyökerénél a félelem tudata van”.³ A félelemreakciók természetes forrása a mindennapok stressztömege. Tényszerűen fokozódik a fejlődő országokból a nyugati világ felé irányuló migráció, ami növekvő félelmet ébreszt a nyugati emberben. A terrortámadások új módszerekkel és biztonságosnak hitt helyeken történnek. A globális kockázatok sorában első helyen szerepelnek a szélsőséges időjárás, a természeti katasztrófák vagy a vízhiány.⁴ A tömeg-média széles eszköztára – „real time” tudósítások, notórius ismétlések, hírözön, kommentárok – azonban felerősíti a tényeken alapuló félelemérzetet. A politikai célú manipuláció is régen felfedezte a „választók félelmét”, amely biztos politikai célpont. A hagyományos

¹ Dr. Hutkai Zsuzsanna adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar. Dr. habil. Jobbágy Zoltán ezredes, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar tudományos és nemzetközi dékánhelyettes. Prof. Dr. Kis Norbert dékán, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar. Mészáros Bence r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, nemzetközi dékánhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Téglási András PhD, egyetemi docens, oktatási dékánhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.

² Kis Norbert (2017): Politikai pszichológia avagy néplélektani töprengések. In BODA József – FELKAI László – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 283–297.

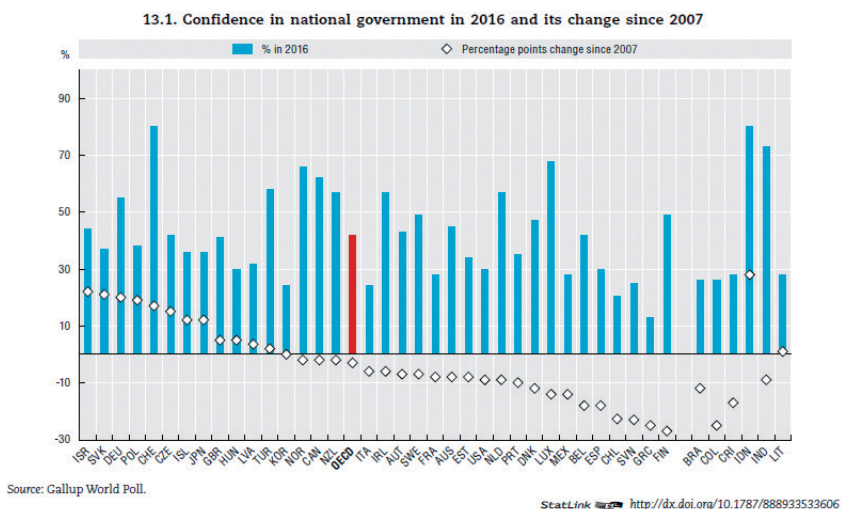
³ Bibó István (2012): Az európai társadalomfejlődés értelme című értekezés nyitó gondolatai. In *Bibó István művei VI. E-könyv*. fapadoskonyv.hu. 102. Bibó szerint minden, a politikumra vonatkozó elgondolás abból indul ki, hogy az emberek nincsenek egészséges, egyensúlyozott állapotban, és ezen segíteni kell. (Bibó 2012, 78.)

⁴ WEF Global Risks Report 2017. Elérhető: www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).

média manipulál ugyan, de még rendelkezik minimális etikai korlátokkal és kontrollal. Az új média és az internet azonban kontrollálhatatlan módon és mértékben erősíti fel a féllelmeket és nagyítja fel a biztonsági kockázatokat.

A magyar kormány Európában elsőként ismerte fel a biztonság felértékelődését a társadalmi érületben és a politikában. Ennek megfelelően a biztonsági területre helyeződött át a kormányzati politika fő hangsúlya. A magyar kormány rendkívül magas társadalmi támogatottsága és politikai stabilitása jelzi, hogy a biztonság az emberek számára ösztönösen, zsigeri szinten mindennél fontosabb tényezővé vált.

Az OECD 2017-ben kiadott *Kormányzati körképe* szerint 2007 óta Magyarország azon országok közé tartozik, ahol a legdinamikusabban nő a kormányzás iránti közbizalom (1. ábra). Közel 30 OECD-országban lassabban, és csak 8 OECD-országban emelkedik hasonló vagy nagyobb mértékben a közbizalom szintje, mint Magyarországon.



1. ábra

A kormányokba vetett bizalom mértéke 2016-ban és változása 2007-hez képest

Forrás: How's Life? 2017: Measuring Well-being (2017). Paris, OECD Publishing

Az OECD mérése szerint 2012-től 2016-ig, öt év alatt 10 százalékpontos növekedéssel 30%-ra nőtt a közbizalmi index hazánkban. Ez ugyan alacsonyabb az OECD-átlagnál (42%, 2017), de eléri az USA szintén 30%-os közbizalmi indexének szintjét. A biztonság területére politikai sikerágazatként tekinthetünk, ezt az is megerősíti, hogy a rendőrség iránti közbizalmi index Magyarországon 73%, ami megközelíti az OECD-átlagot, és lényegesen meghaladja az általános közbizalom 30%-os szintjét.

A kormányzás iránti bizalmat befolyásolják a kormányzati képességek és a kormány teljesítménye, de nem kizárólagosan. A történelmi tapasztalatok és sztereotípiák például hazánkban is alapvetően meghatározzák az aktuális bizalmi viszonyulást: a csalódás a rendszerváltás utáni fejlődésben, a 2008-as pénzügyi válság, de akár a szocializmus évei alatt kialakult apolitikus vagy szkeptikus társadalmi attitűd is befolyásolja ezt a fajta társadalmi

érzületet. A bizalomkutatások rávilágítanak az antropológiai, szociológiai, közgazdasági és politológiai kontextus fontosságára.⁵

A biztonsággal kapcsolatos kormányzati képességek mérését a nemzetközi szervezetek olyan specifikus területeken végzik, mint a biztonságpolitika, a jogbiztonság vagy a külső biztonság. A Jó Állam-kutatás a biztonság egyes dimenzióihoz értelmezési kereteket és mérési paramétereket kapcsolt.

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.

2. A külső biztonság dimenziója

A *Jó Állam Jelentés Külső biztonság* dimenziója öt indikátor figyelembevételével értékeli Magyarország katonai képességeit. Az értékelés jobb megértését szolgálja az alábbi rövid összefoglaló, amelyben felvázoljuk, hogy a rendszerváltás óta eltelt csaknem három évtized főbb biztonságpolitikai kihívásai hogyan hatottak a Magyar Honvédségre.

A Magyar Honvédség hivatásos haderővé válása olyan összetett folyamat eredményeként értelmezhető, amelyben egyszerre kellett megoldani a biztonságpolitikai kihívásokkal összhangban lévő új típusú képességek kialakítását és a haderő beillesztését a magyarországi munkaerőpiaci folyamatokba. Az önkéntes haderőre történő átállás óta a Magyar Honvédség munkáltatóként érzékeny a dinamikus társadalmi folyamatokra, és az elvártnál lassabban reagál a munkaerőpiac változásaira. Az áttérés óta nyilvánvalóvá vált, hogy a szükséges létszámú és megfelelő minőségi mutatókkal rendelkező személyi állomány megszerzése, de leginkább megtartása komoly kihívás. A fejlesztési lehetőségek szűkössége és az önkéntes haderő tervezettnél gyorsabb bevezetése miatt az átállással együtt járó új típusú követelmények és a hozzájuk kapcsolódó mechanizmusok, értékek és normák megjelenése az átmenet időszakában komoly feszültségeket és működési zavarokat eredményezett. Az új biztonságpolitikai kihívások nyomán bevezetett haderőreformok nagyarányú szervezeti átalakításokkal és létszámcsökkentésekkel jártak, amelyek miatt elmaradtak a személyi állomány stabilizációját célzó lépések. Különösen komoly hiányosságok voltak sokáig az új szolgálati kultúra megszilárdítása terén.⁶

A hivatásos és szerződéses katonákból álló Magyar Honvédség létrejötté másfél évtizeden át tartó hosszú és sok esetben fájdalmas útkeresés eredménye. A Varsói Szerződés

⁵ A társadalmi bizalomkutatások komplex megközelítésének úttörői Alexis de Tocqueville, Émile Durkheim, Max Weber, Pierre Bourdieu, Andorka Rudolf, Robert Putnam, Francis Fukuyama. A közelmúltból Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, 45. évf. 7. sz. 690–711. A TÁRKI rendszeresen végez felméréseket és elemzéseket a társadalom és a gazdaság értékszerkezete és a közbizalom közötti összefüggésekre vonatkozóan.

⁶ 53/2008. (HK 12.) HM utasítás „A Magyar Honvédség humánstratégiája (2008–2017)” kiadásáról. 939.

megszűnése és a Szovjetunió felbomlása véget vetett a tömbpolitikán alapuló kétpólusú világrendnek, aminek következtében radikálisan csökkent az európai államok közötti nagy méretű háború esélye. A biztonságpolitikai környezet változása világosan jelezte, hogy a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó nagy létszámú tömeghadseregek kora lejárt. Ez szinte minden európai országban felvetette a védelmi kiadások és a haderő létszámának radikális csökkentését és a haderőreformok szükségességét. A nyugati országok haderőivel ellentétben azonban a Magyar Honvédség a rendszerváltással együtt járó gazdasági visszaesés és forráshiány mellett élte meg azt, hogy a honvédelem a politikai vezetés számára fokozatosan a fontossági sorrend végére került.⁷

Ezt a folyamatot erősítette, hogy a biztonság kérdéskörén belül a magyar társadalom számára a szűk értelemben vett katonai biztonságnál jóval fontosabbá váltak a biztonság gazdasági és szociális dimenziói, úgymint a munkanélküliség, az elszegényedés, a közbiztonság vagy a nemrég lezajlott világméretű pénzügyi válság és annak hatásai. A forráshiány, az elavult struktúra és a pazarló gazdálkodás azt eredményezte, hogy a haderőreformok többsége hosszú ideig gyakorlatilag kimerült a haderő mechanikus és fűnyíróelv szerint véghez vitt létszámcökkentésében. A rendszerváltás utáni első évtizedben lezajlott haderőreformokat alapvetően mennyiségi és nem minőségi megközelítés jellemezte. Ebben fontos szerepet játszott a kormányoknak a védelmi szféra irányítása és átalakítása terén megnyilvánuló tapasztalatlansága, valamint a mindenkori katonai vezetés különböző szakmai szempontjainak figyelmen kívül hagyása.⁸ Ahogy a biztonság fogalma egyre komplexebbé és átfogóbbá vált, úgy bővült folyamatosan a biztonsági kockázatok köre is. A hagyományos nemzetállami szereplők mellett fokozatosan egyre nagyobb szerephez jutottak olyan nem állami szereplők, mint a nemzetközi szervezetek, a multinacionális vállalatok, a különböző nem kormányzati szervezetek, valamint nemzetközi bűnözői és terrorista csoportok. Az átrendeződött nemzetközi rendszerben egyszerre jelentkeztek a hagyományos biztonsági kockázatok és új, gyakran globálisan megjelenő fenyegetések. Az új típusú kihívások változatosabbak, mint a bipoláris világrend alapvetően katonai-politikai köntösben megjelenő kihívásai. Jellemző tendenciává vált a külső és belső kockázati tényezők közötti határvonal elmosódása. A kockázati tényezők globálisan, regionálisan és lokálisan nem egymástól elkülönülten, hanem egyszerre és egymást erősítve jelentkeztek, amelyekre a nemzetközi szervezetekben, intézményekben és más együttműködési struktúrákban folytatott együttműködés kínálta a leghatékonyabb választ.⁹

Az egyre összetettebbé váló biztonságpolitikai kihívások miatt a mindenkori kormányoknak egy gyorsan változó nemzetközi és biztonsági környezetben kellett meghatározniuk országuk alapvető érdekeit. Hogy milyen nehéz volt a rendszerváltó ország új, nemzeti alapokra helyezett kül- és biztonságpolitikájának kialakítása, jól mutatja, hogy a haderőreformokhoz nélkülözhetetlen első biztonságpolitikai alapküldokumentumok csak nehézkesen és viszonylag későn, az 1990-es évek közepére születtek meg. Magyarország esetében ez alapvetően a biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek elfogadását jelentette.

⁷ SZENES Zoltán (2009): Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 3. sz. 33.; KERN Tamás (2006): *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarcok*. Budapest, Századvég műhelytanulmányok. 3–5.

⁸ SZENES 2009, 33–34.

⁹ 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 2–3.

Az ország mellett még évekig adós maradt a védelmi szféra koncepcionális átalakításához szükséges iránymutatást tartalmazó nemzeti biztonsági stratégia kidolgozásával.

Mindezen kihívások mellett a rendszerváltó ország haderejére a Varsói Szerződés kétes öröksége is nehezedett, amely egy túlméretezett, felépítésében, haditechnikájában, kiképzettségében és gondolkodásmódjában támadó hadműveletekhez tervezett haderőt jelentett. Nem meglepő, hogy a haderőreformok legelső céljai között szerepelt a haderő támadó jellegének védelmivé való átalakítása, a hadsereg finanszírozhatóságának biztosítása és az elkerülhetetlen technikai modernizáció. A haderő-átalakítások során a Magyar Honvédség létszáma és fegyverzete ugyan jelentősen csökkent, de egyrészt ezek a változások nem érintették az alapvetően tömeghadsereg jellegű felépítést, másrészt a fegyverzetcsökkentés nem kapcsolódott össze a haderő technikai modernizációjával. A források hiánya miatt a tervezett technikai fejlesztések nagy része szinte mindig lekerült a napirendről, csak kevés valósult meg közülük.¹⁰

A rendszerváltást követő euroatlanti integrációs folyamat eredményeként Magyarország olyan nemzetközi szervezetek tagjává vált, amelyekben a tagállamok stabilitása a közös értékek, a demokrácia és jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülésének biztosításán nyugszik, amelyek megvédésében a tagok készek egymást segíteni. Magyarország biztonsági helyzete tehát szilárdabbá vált, biztonságának alapvető garanciáját a NATO és később az EU keretein belül folytatott együttműködés képezte. Az integrációt követően Magyarországot nem fenyegette katonai agresszió, és az egyéb hagyományos fenyegetések kockázata is minimálissá vált. Az új fenyegetésekre és kihívásokra pedig már nemcsak a nemzeti erőfeszítéseket összehangoló kormányzati fellépéssel, a képességek tudatos fejlesztésével és rugalmas alkalmazásával, hanem széles körű nemzetközi együttműködéssel lehetett hatékonyabb válaszokat adni.¹¹

A rendszerváltás után majdnem harminc évvel Magyarország a biztonságot korszerűen és átfogó módon értelmezi, amelyben a hagyományos politikai és katonai tényezők mellett markánsan megjelennek gazdasági, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti elemek is. A magyar biztonságpolitika megértette, hogy a globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése nyomán módosul a biztonság fogalmához tartozó nemzeti érdekek tartalma és megjelenésük formája. Az euroatlanti integrációs folyamatok következtében az állam politikai és gazdasági szuverenitása új értelmet nyer, Magyarország sajátos nemzeti érdekeinek jelentős része közös érdekekbe ágyazódva jelenik meg. Alapvető értéként kezel és tiszteletben tart olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, mint a béke, a biztonság, a stabilitás, a szuverenitás, a demokrácia, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok. A magyar biztonságpolitika a nyugati értékrend mentén igyekszik megszervezni állampolgárai biztonságát, jólétét és gyarapodását, a magyarság kulturális örökségének és identitásának megőrzését. Magyarország a biztonságpolitikai érdekeit a magyar nemzeti érdekeket, a politikát, a gazdaságot, a kül- és biztonságpolitikát és a védelmet egyaránt magában foglaló euroatlanti integráció keretében érvényesíti.¹² A Magyar Honvédség fejlesztésének keretét adó és a Nemzeti Biztonsági Stratégiára épülő Nemzeti

¹⁰ SZENES 2009, 34.

¹¹ 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat, 1; WEAVER, Robert (2001): Biztonságépítés a Partnerség segítségével. *NATO tükrök*, 49. sz. 8–10.

¹² 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1–2.

Katonai Stratégia is a biztonság új felfogását tükrözi, és abból indul ki, hogy a Magyar Köztársaságot hagyományos katonai agresszió nem fenyegeti. A lehetséges új veszélyeket bemutatva egyértelművé teszi, hogy a Magyar Honvédség itthon és külföldön végrehajtott béketeremtő és békefenntartó, valamint humanitárius tevékenysége mind Magyarország biztonságát szolgálja. A honvédelem továbbra is nemzeti ügy, amelynek két alappillére a nemzeti önerő és a szövetségesi együttműködés. Ma Magyarországon teljes mértékben érvényesül a katonai erők demokratikus, hatalmi ágak között megosztott ellenőrzése. Magyarország olyan haderővel rendelkezik, amely a NATO katonai erejére és a szövetségesek segítségére támaszkodva elégséges módon képes mind az ország védelmét, mind a külföldi műveletekben való részvételt biztosítani.¹³

A rendszerváltást követő évtizedekben szinte minden kormány szándéka az volt, hogy a Magyar Honvédség korszerűen kiképzett és felszerelt haderővé váljon. Ehhez az ezredforduló után markáns elemként csatlakozott az expedíciós képességek kialakítása. Általános cél volt, hogy a haderő legyen sokoldalúan, rugalmasan és hatékonyan alkalmazható. Legyenek meg a nemzetközi együttműködéshez szükséges képességei, rendelkezzen korszerűen felszerelt, magas szinten kiképzett, feltöltött és bevethető szervezetekkel, amelyek lehetővé teszik a részvételt a határainktól távoli műveletekben. Elmondható, hogy a fentebb részletezett folyamatok eredményeként a Magyar Honvédség hadrendje, szervezeti struktúrája, létszáma, belső állományarányai, fegyverzete és felszerelése jelenleg csak részben felel meg a biztonsági környezetből, az ország védelmi szükségleteiből, a nemzetközi szerződésekből vállalt kötelezettségekből adódó követelményeknek, valamint a mindenkor rendelkezésre álló anyagi és pénzügyi források adta lehetőségeknek. Ezt próbálja a *Zrínyi 2026* honvédelmi és haderőfejlesztési program orvosolni.

3. A közbiztonság és katasztrófavédelem dimenziója

A *Közbiztonság és katasztrófavédelem* dimenzió fő indikátoraként szolgáló szubjektívbiztonságérzet-mutató azért fontos, mert az állampolgárok a közbiztonság állapotát elsősorban saját biztonságérzetükön, érzelmi állapotukon keresztül ítélik meg. A közbiztonság materiális fogalma azonos azzal a nyugalommal, amelyben személyünket és javainkat biztonságban tudjuk, amely a hétköznapiakban ténylegesen létezik és élményszerűen átélhető, vagy hiánya megszenvedhető.¹⁴ A szóban forgó nyugalom biztosítását a polgárok az államtól várják el, ezért az állami működés egyik fontos mutatója, hogy a lakosság mennyire érzi biztonságban magát az ország határain belül.

A *Jó Állam Jelentés 2018* közbiztonsági dimenzió fő indikátorának vizsgálatához a KSH által évente végzett felmérésben feltett kérdésre („*Mennyire érzi biztonságban magát, ha egyedül sétál lakóhelye környékén sötétedés után?*”) adott válaszokat elemezzük. A kérdés célzottan az ország biztonságáról alkotott percepciókra irányul, azokat ragadja meg. Általános tapasztalat, hogy saját otthonában az állampolgár sokkal inkább védve érzi magát a bűncselekményektől és egyéb jogsértésektől. A lakókörnyezetre vonatkozó kérdést az indokolja, hogy ebben a közegben töltik az emberek a legtöbb időt, illetve a saját

¹³ 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat, 5–8.

¹⁴ FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 62.

lakókörnyezetük biztonságával kapcsolatban a legmagasabbak az elvárásaik is. A másik két szűkítés pedig magától értetődő: ösidők óta természetes emberi reakció, hogy sötétedés után inkább feltételezünk ránk leselkedő veszélyeket, illetve hogy egyedül kevésbé érezzük biztonságban magunkat.

A fő indikátorhoz tartozó, a jelentésben szereplő, 31 országra kiterjedő¹⁵ Eurostat-felmérés ennél tágabb kategóriát alkalmaz, nem szűkíti a lakókörnyezetre a 2013-ban feltett kérdést („*Mennyire érzi biztonságban magát, ha éjszaka egyedül sétál?*”), a megkérdezettre bízza a döntést, gondolatban hol sétál éppen, amikor választ ad. A jelentésben alkalmazott hőmérő a V4-országok azon válaszadóinak arányát jeleníti meg, akik a szóban forgó kérdésre azt válaszolták, hogy „nagyon biztonságban”. Ennél kurrensebb nemzetközi adat sajnos nem állt rendelkezésre a jelentés szövegének megfogalmazásakor. Felmerült, hogy az OECD *How's Life in 2017?* felmérésének eredményét kellene megjeleníteni nemzetközi adatként. A 2017-es kiadvány egy hároméves időszak (2014–2016) átlagát vette alapul, amelynek adatforrása a Gallup Világfelmérés (Gallup World Poll) volt. A felmérést évente és országonként ezerfős reprezentatív mintán végzik, a 15 éves vagy annál idősebb (városi és falun élő) lakosoknak feltéve a következő kérdést: „*Biztonságban érzi magát, ha éjszaka egyedül sétál a városban, vagy abban a térségben, ahol lakik?*” A felmérésben az „igen” válaszok arányát jelentették meg, hazánk esetében az eredmény 50,7% lett, amelynél csak Mexikó produkált rosszabb eredményt (45,9%) az OECD-országok közül.¹⁶ A KSH felmérése ehhez képest jóval nagyobb mintanagyságú (kb. 13 ezer háztartás) volt, négyfajta válaszra adott lehetőséget kettő helyett, valamint egy 2013 óta folyamatos idősorba volt illeszthető. Ráadásul nem átlagolt eredményt tartalmaz, meggyőződésünk szerint ezért jobban tükrözi a valós hazai helyzetet a szubjektív biztonságérzetre vonatkozóan, mint a hivatkozott OECD-felmérés, amelyet végül nem tettünk a jelentés részévé. Kiemelendő a fő indikátorral kapcsolatban, hogy az európai polgárok biztonságérzetét az elmúlt években nagymértékben befolyásoló migrációs hullám és a nyugati országokban elkövetett terrormerényletek ellenére is a magyar lakosság szubjektív biztonságérzete növekvő tendenciát mutat.

A *Lakossági bizalom a rendőrségben* indikátor azért kulcsfontosságú, mert mindamellett, hogy a kedvező mutatók közvetve azt jelzik, hogy az állampolgárok szubjektív biztonságérzete magas fokú, a bizalom csökkenti a bűncselekmények látenciáját is (a hatósághoz való fordulás hajlandósága nő), illetve hatással lehet a felderítési mutatókra is. Ha valaki megbízik a rendőrségben, nagyobb eséllyel tesz bejelentést, jelentkezik tanúként, szolgáltat bizonyítási eszközt. A szóban forgó szubjektív mutatóra vonatkozóan a korábbi két évben (2013 és 2015) végzett KSH-felmérést 2017-ben nem ismételték meg, friss adatok tehát nem álltak rendelkezésünkre, ugyanakkor a 2016 október–novemberében végzett mikrocenzus kérdőívében a KSH feltette ugyanazt a kérdést („*Mennyire bízik Ön a rendőrségben?*”). Az eredmény az adatfelvétel módszerei miatt a korábbi adatsorba természetesen nem volt beilleszthető, de szükségesnek tartottuk ismertetni a jelentésben, mivel ugyanazon a skálán mérve, nagy mintás felvételt követően szolgáltatott adatokat a lakosság rendőrségbe vetett bizalmáról. A Jó Állam Véleményfelmérés adatai már a 2018-as évből származnak, itt a megkérdezetteknek egy 0–10-ig terjedő skálán kellett értékelniük a különböző társadalmi intézményeket, szervezeteket, rendszereket (politikai pártok, nyugdíjrendszer, ország

¹⁵ Az Európai Unió 28 tagállama, valamint Izland, Norvégia, Svájc és Szerbia.

¹⁶ OECD (2017): *How's Life? 2017: Measuring Well-being*. Paris, OECD Publishing. 396–397.

vezetése, pénzügyi rendszer, bankok, média, szociális ellátórendszer, civil szervezetek, civil kezdeményezések, saját település vezetése, állami hivatalok, igazságszolgáltatás, helyi önkormányzati hivatal, rendőrség, honvédség, tűzoltóság). Ebben a listában a rendőrséget (7,02) csak a honvédség (7,31) és az abszolút győztes tűzoltóság (7,80) előzte meg.

Nemzetközi adat csak a V4-es országok vonatkozásában, a 2013-as évből állt rendelkezésre az Eurostat felméréséből, ahol szintén 0–10-ig terjedő skálán értékelték a megkérdezettek a rendőrséget, ezért a jelentésben ezt jelenítettük meg.

A regisztrált szándékos emberölések és testi sértések, valamint rablások és csalások száma című indikátornál a *Jó Állam Jelentés 2017* adataihoz képest a megjelenített bűncselekményi statisztika kiegészült a csalásra vonatkozó adatokkal. Ennek fő célja az volt, hogy az állampolgárok vagyoni jogainak sérelme hangsúlyosabban jelenjen meg, ugyanis a szubjektív biztonságérzetet ez is jelentősen befolyásolja. A korábbi három bűncselekmény (szándékos befejezett emberölés, testi sértés, rablás) esetében is részben adott volt ez a szempont: a rablás célja egy idegen dolog jogtalan eltulajdonítása, valamint jogilag rablásnak minősül az is, ha tetten ért tolvaj a dolog megtartása végett alkalmaz erőszakot, illetve az élet vagy a testi épség elleni közvetlen fenyegetést.

Nemzetközi adat a rendőrség által regisztrált rablásokra vonatkozóan áll rendelkezésre (Eurostat, a 2014 és 2018 közötti időszakra vonatkozóan), de a terjedelmi korlátok miatt inkább a 100 ezer lakosra jutó emberölések számát ábrázoltuk a hőmérőn a V4-országok tekintetében, az Eurostat 2015-ös adatai alapján. A csalás esetében felmerült a korrekció lehetősége az ábrázolásban, mivel 2016-ban egy Zala megyében regisztrált csalássorozat bűncselekményei jelentősen, majdnem duplájára (20 785-tel) emelték az esetszámot, 43 228-ra. Végül a grafikonon mégis ezt az utóbbi értéket helyeztük el, a szövegben utalva a kiugró adat okára.

A jelentés a közrendvédelemre, a polgári védelemre és a katasztrófavédelemre fordított állami kiadásokat a COFOG (Classification of the Functions of Government) rendszer¹⁷ adatai alapján méri. Mivel a dimenzió címében külön szerepel a katasztrófavédelem, mérlegeltük annak lehetőségét, hogy egy kifejezetten erre a területre vonatkozó mutatót is megjelenítsünk nemzetközi összehasonlításban. Leginkább a 100 tüzesetre jutó halálesetek száma és a 100 tüzesetre jutó személyi sérülések száma lett volna megfelelő, azonban ehhez csak 2011–2015 közötti adatok álltak rendelkezésre.¹⁸

A bűnüldözés személyi erőforrásai indikátorban a tavalyi évhez hasonlóan a rendőrség, az ügyészség, a büntetés-végrehajtás, illetve a büntetőbírák állományára vonatkozó adatok szerepelnek. A magánbiztonsági szereplők (személy- és vagyónőrök, magánnyomozók) beépítésére is kaptunk javaslatot a 2017-es jelentés egyik visszacsatolásaként, de végül elvetettük az e szférában dolgozók létszámának megjelenítését. Az tagadhatatlan, hogy a magánbiztonsági tevékenység és az állami rendvédelmi tevékenység sok kapcsolódási pontot mutat, ilyenek a célok, a bűnmegelőző funkció, de akár még részben a bűnfelderí-

¹⁷ Lásd *Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics – Classification of the Functions of Government* (2011). Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).

¹⁸ BRUSHLINKSKY, Nikolai et al. (2017): *World Fire Statistics. Report No. 22*. Ljubljana, International Association of Fire and Rescue Services. 25–26.

tés is,¹⁹ a *Jó Állam Jelentés* célja azonban kifejezetten az állami tevékenység értékelése, a magánbiztonsági szektorban dolgozók pedig nem az állam alkalmazottai, és nem állami tevékenységet látnak el.

4. A jogbiztonság dimenziója

A jogbiztonság mérésének tárgya a kormányzat azon 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 hatásterületi dimenzió fő indikátoraként tekintünk (B.3.1.). A *Jó Állam Jelentés 2018* a 2015-ös adatok elemzését tartalmazza, ehhez képest még nem állnak rendelkezésre új adatok. Új adat a KSH mikrocenzus felmérése, amely a háztartások 10%-os mintáján, azaz hozzávetőleg 400 ezer háztartáson lett végrehajtva 2016. október–novemberben. Dilemmaként merül fel azonban a mikrocenzus adatainak beilleszthetősége a korábbi idősorba. Ugyan mindkét felmérés ugyanazon a kérdésfeltevésen és ugyanazon a skálán alapul, de a 2016. év végi mikrocenzus jóval nagyobb mintára épül. Tekintve, hogy az éves lakossági háztartási felvétel a havi költségvetési felvétel mintáján alapul, az ott lévő kisebb minta az adott felvételre „bejáratottabb”, tehát egy „bemelegített” mintán alapul, a válaszadók már hozzá vannak szokva ahhoz, hogy kérdezik a véleményüket, és nekik állást kell foglalniuk. A mikrocenzusnál viszont egy jóval nagyobb minta került be, és ezek olyan háztartások, amelyeknek nem volt a közelmúltban kapcsolatuk semmiféle statisztikai adatfelvétellel. Az eltérő mintanagyság miatt ezért a 2016-os mikrocenzus adatai nem kerültek be a 2018-as jelentés 2013-tól mért adatsorába.

A második indikátor az ezer lakosra jutó, éves, igazságügyre és büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadásokat mutatja. A mutató a nemzeti számlák éves adataira épül, amelyek a COFOG kormányzati funkciókat elkülönítő nomenklatúrája szerint vannak felosztva. Az értékeket nemzeti valutában adtuk meg, mert az ezer főre vetített, forintban kifejezett összeg jobban értelmezhető – legalábbis egyelőre – a lakosság számára, mintha euróban adnánk meg az értéket. A GDP-arányos százalékot hasonló okokból vetettük el: a lakosság felé sokkal jobban lehet a nem arányosított összeget kommunikálni az ilyen közösségi szolgáltatásokról.

A jogbiztonság harmadik indikátora a tárgyévben az elsőfokú bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek száma. Dilemma, hogy az alaphatározatok számára, vagyis az összes közigazgatási hatósági ügy darabszámára nézve sajnos nem áll rendelkezésre statisztikai adat. A későbbiek során esetleg támpontot nyújthat ehhez a mutatóhoz a Miniszterelnökség Országos Statisztikai Adatfelvételi Program (OSAP) fejezetében található 1229-es azonosító számú felmérés elérhető adatsora, amelyet a Miniszterelnökség félévente tesz közzé igen nagy részletezettséggel, ám csak ügycsoportonként, de összesítő számadat valamennyi közigazgatási hatósági ügyre nézve itt sem található.

¹⁹ MÉSZÁROS Bence (2017): A magánbiztonság és a rendészettudomány kapcsolódási pontjai. In BODA József – FELKAI László – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus. 381–384.

2018-ig két indikátor a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységére vonatkozott: a B.3.4. *Fellebbezési arány polgári peres ügyekben az elsőfokú döntés ellen*; illetve B.3.5. *Az érkezéstől számítva két éven túl befejezett, elhúzódó elsőfokú polgári peres bírósági eljárások aránya*.

Ebben az évben az Alkotmánybíróság tevékenységét vizsgáló, új indikátort vezetünk be, amely egyúttal új megközelítést is képvisel. Az Alkotmánybíróság már 1992-ben, a jogállamiság értelmezésére vonatkozó egyik alaphatározatában, a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban utalt arra, hogy az 1989-től hatályos Alkotmány az Alkotmánybíróságot mint a jogállam egyik új szervét hozta létre a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére. A jogállam ugyanis azáltal valósul meg, hogy az alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul, a jogszabályoknak és az állami szervek működésének szigorúan összhangban kell lenniük vele. Ez a jog uralma, ezáltal lesz az alkotmány valóságos. Az Alkotmánybíróság már a 10/1992. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a jogbiztonságra figyelemmel kell levonni. Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban saját magát a jogállami forradalom paradoxonának letéteményeseként határozta meg mint olyan szervet, amelynek saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdetektől a jogállamiság nélkülözhetetlen elemének tekinti a jogbiztonságot.²⁰ A jogbiztonságnak mint a jogállamiság alapkövének a jogalkotás során is érvényesülnie kell, ha ugyanis a megalkotott jogszabályok nem felelnek meg az alkotmányban lefektetett követelményeknek, akkor nem várható el a jogalkalmazótól, hogy azt igazságosan alkalmazza.²¹ A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára, a jogbiztonság az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is megköveteli.²² A jogbiztonság tehát az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze és egyes részterületei is megfeleljenek ezen alkotmányos elvnek.²³

A 2018-as *Jó Állam Jelentés* új indikátora a fentiek alapján az Alkotmánybíróság jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapító döntéseinek a számát mutatja. Az új mutató koncepciója, hogy az Alkotmánybíróság jogszabályok alaptörvény-ellenességét megállapító döntéseinek negatív hatása van a jogbiztonság-érzületre is.

²⁰ BÀNÁTI János – RÉTI László – TÓTH Ádám (2010): A jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme. *Ügyvédek Lapja*, 49. évf. 2. sz. 19.; KURUNCZI Gábor (2012): A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése a jogalkotásban. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 22.

²¹ KURUNCZI 2012, 29.

²² 9/1992. (III. 5.) AB határozat.

²³ KÜPPER, Herbert (2011): A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 17. évf. 2. sz. 107.

Az adatok forrása az Alkotmánybíróság hivatalos honlapja.²⁴ Az Alkotmánybíróság minden évben közzéteszi az éves ügyforgalmi és statisztikai adatait az adott év január 1-jétől december 31-ig (és emellett negyedéves bontásban is). Ezek között található az az adatsor is, amely az adott évben befejezett ügyek megoszlását mutatja a befejezés tartalma szerint. Ebből az adatsorból a *jogszabály/jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításával, illetve teljes/részleges megsemmisítésével befejezett ügyek számát* vettük figyelembe. A 2012. évben ez az adat együtt, egy sorban, konkrétan ezzel az elnevezéssel szerepelt a táblázatban, majd 2013-tól kezdve két részelemre bontva (*jogszabály, jogszabályi rendelkezés teljes/részleges megsemmisítése és alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül*). Ezért a 2013–2017 közötti adatokat úgy kaptuk meg, hogy ezt a két adatot összeadtuk, ugyanis együtt megmutatják, hogy egy adott évben hány határozatában állapította meg az Alkotmánybíróság egy jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét.

A *jogszabály, jogszabályi rendelkezés teljes/részleges megsemmisítésére* vonatkozó adat figyelembevételének oka, hogy ha az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. A megsemmisítések száma tehát közvetlenül utal az alaptörvény-ellenesség megállapítására.

Az *alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül* elnevezésű adatsor az alaptörvény-ellenesség megállapításának számát mutatja olyan esetben, amikor nem került sor megsemmisítésre. Erre egyrészt abban az esetben kerülhet sor, ha az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabályt vizsgál, és annak alaptörvény-ellenességét állapítja meg. (Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.) A másik ilyen esetkör, ha az Alkotmánybíróság egy elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja (ügynevezett előzetes normakontroll-eljárás keretében). Az alkotmánybírósági döntésekben esetenként többfajta tartalmú rendelkezés is lehet, ezek az adatok a statisztikában külön-külön szerepelnek. Ez a részindikátorunk nem foglalja magában a bírósági/hatósági döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, alkotmányos követelmény, mulasztás, valamint alkalmazási tilalom megállapítására vonatkozó adatokat.

²⁴ Ügyforgalmi és statisztikai adatok. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.). Az elemzésünkhöz felhasznált adatok konkrétan a következő weboldalakon találhatóak meg: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2018/01/2017_12_31_ab_ugyforgalom.pdf 4. sz. táblázat; https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ab_ugyforgalom_2016_12_31_vegleges.pdf 4. sz. táblázat; https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ab_ugyforgalom_2015_12_31.pdf 4. oldalán. Ez a táblázat nem tartalmazza azt a kb. 1150, devizahittel kapcsolatos, azonos tárgyú ügyet, amelyek egyesítéssel lettek befejezve; https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf 4. oldalán; https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ab_ugyforgalom_2013_december_31_jav_2014.pdf 4. oldalán; https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_december_31.pdf 5. oldalán.

Az új indikátor az elmúlt hat évre vonatkozó statisztikai adatokat vizsgálja, 2012-ig visszamenőleg, tehát a 2012. évet tekintettük bázisévnek. Mivel 2012 előtt más volt az Alkotmánybíróság hatásköri és eljárási rendje,²⁵ mint 2012. január 1-jétől, ezért a 2012 előtti időszakot nem vizsgáltuk.

Ugyancsak új mutatóként jelenik meg a 2018. évi jelentésben a B.3.5. indikátor. Az új mutató Magyarország éves rangsorbeli helyeiből képződik, amelyet évről évre megállapít az Európai Unió igazságügyi eredménytáblája (*EU Justice Scoreboard*). Az Európai Bizottság immáron 5. alkalommal készítette el 2017 tavaszán az igazságügyi eredménytáblát, amely polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyeket vizsgálva összehasonlító áttekintést ad az uniós tagállamok igazságügyi rendszereinek hatékonyságáról, minőségéről és függetlenségéről.

Az EU eredménytáblája szerint a hatékonyság, a minőség és a függetlenség a hatékony igazságszolgáltatási rendszer fő jellemzői, és mindháromt külön értékeli. Megvizsgálja az eljárások hatékonyságát a szélesebb körű polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyek tekintetében, valamint azokon a konkrét területeken, ahol a bíróságok az uniós jogot alkalmazják.²⁶ Az eljárások hatékonyságára vonatkozó mutatók: az eljárások hossza (ügyintézési idő), befejezési arány és a folyamatban lévő ügyek száma. A jelentés új indikátora az eredménytábla e három mutatójából az *eljárások hosszára* vonatkozó adatokat veszi át, ezen belül is az *A polgári, kereskedelmi, közigazgatási és egyéb ügyek eldöntéséhez szükséges idő** (*első fok/napokban*) elnevezésű ábrán jelzett rangsorhelyekből indul ki.

Ez az adat a jogbiztonságnak azt az oldalát mutatja be, amely a jogalanyoknak (az embereknek, a vállalatoknak) érezhető és fontos a saját jogbiztonsági érzületük szerint, vagyis azt, hogy hogyan működik a jogszolgáltatás. Az igazságszolgáltatás minősége ugyanis érezhetően meghatározza az emberek jogbiztonság-érzetét.

Az adatok értelmezése relativizálható. Előfordulhat olyan eset, hogy az eredmények abszolút értelemben romlanak (például hosszabb eljárási időket produkálunk), a rangsorbeli

²⁵ Lásd: CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 4. sz. 11–20.; CZINE Ágnes (2015): Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntetőügyekben. *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 7–16.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013a): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírói Szemle*, 4. évf. 4. sz. 74–81.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013b): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírói Szemle*, 4. évf. 4. sz. 82–89.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. 454–463.; TÓTH J. Zoltán (2012a): Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó. 273–284.; TÓTH J. Zoltán (2012b): Az alkotmánybírói egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közsőség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.; TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.; TÓTH J. Zoltán (2012c): Az egyéni (alapjogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 3. sz. 11–19.; TÓTH J. Zoltán (2012d): Az egyéni (alapjogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 29–37.; SÜLYOK Tamás (2016): Constitutional Review on the Basis of the New Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 146–148.

²⁶ A bírósági eljárások végrehajtása szintén fontos az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága szempontjából. A legtöbb tagállamban azonban nem állnak rendelkezésre összehasonlítható adatok.

helyünk azonban – a többi ország hasonló tendenciái miatt – mégsem romlik. Ugyanakkor úgy véljük, hogy azért fontos ennek a mutatószámnak a figyelembevétele, mert a tagállamok között verseny van a gyorsabb igazságszolgáltatásért.²⁷ Ezzel a mutatószámmal tehát nem a konkrét eljárási időt, hanem egy rangsorbeli helyet mérünk, vagyis azt, hogy hol állunk ebben a versenyben, amely tehát nemcsak versenyképességi, hanem egyfajta jogbiztonsági versengés is.

A jelentésben megjelenő ábra a napokat mutatja, és nem a rangsort, mivel a rangsor csak az egymáshoz képest történt relatív elmozdulásokat adja vissza, az abszolút változásokra (hány nappal csökken/nő az adott ország mutatója) nem tér ki. Ezért a rangsorra mint relatív helyzetképre csak a jelentés szövegében utalunk. Ha a rangsorhelyek mögötti – a jelentésben is ábrázolt – számokat megnézzük, akkor nagy különbségeket is tapasztalhatunk. Amíg az eljárások eldöntéséhez szükséges idő 17 nap Dániában, addig Portugáliában 710 nap, és egyáltalán nem mondható, hogy az országok az elmúlt években javították volna ezt a mutatójukat, sőt, a folyamatosan javuló magyar adat a ritka kivételek egyike.

5. A kormányzati közbizalom és az átláthatóság dimenziója

A kormány felé kifejezett lakossági (társadalmi) bizalom (közbizalom) a jó és hatékony kormányzás egyik legbiztosabb mércéje. Az országgyűlési választások a társadalmi bizalom kifejezésének demokratikus garanciákkal biztosított lehetőségét jelentik. Az országgyűlési választások eredményeképpen alakul ki az adott ciklusra jellemző parlamenti politikai szerkezet, amely a kormányzás politikai stabilitásának egyik legfontosabb tényezője. A politikai stabilitás a kormányzás minőségét és hatékonyságát is meghatározza. Politikai stabilitás alatt a parlamenti rendszerben a kormányt általánosan támogató pártok országgyűlési arányát és a kormány jogalkotási cselekvőképességét értjük. Egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek a kormány stabilitása, ha a demokratikus alapértékek érvényesülnek. Ennek része az is, hogy tiszta és jogszerű választásokon nyernek bizalmat azon parlamenti erők, amelyek a kormányt támogatják. 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 adatforrás a Nemzeti Választási Iroda. Míg 2002-ben és 2006-ban 55% alatt maradt a kormányzat mandátumaránya, addig 2010-ben, 2014-ben és 2018-ban 66% felett volt az arányuk az országgyűlési választásokat követően. A mandátumarány által a magyar kormány számára biztosított parlamenti cselekvőképesség és stabilitás Európa legtöbb kormányához viszonyítva magasnak tekinthető. A 2010 előtti időszakhoz képest tartósan fennáll a kormány politikai stabilitása és egy erős kormányzati cselekvőképesség feltételrendszere. A kormányzat iránti közbizalom evidens feltétele a kormányzati és közgazgatási munka átláthatósága. 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-előkészítés és a döntések megismerhetőségében rejlik.

²⁷ Vö. SZALAI Ákos (2016): Jogrendszerek közötti verseny. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2. sz. 5.

Az átláthatóság objektíven mérhető területe az 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.²⁸ 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 adatbázis-terület értékelését tartalmazza 10 standard kérdésre alapozva. Ezek az adatbázisok többek között a térkép- és földtulajdoni adatokat, a kormányzati költségvetési adatokat, a cégszámjegyeket, a jogalkotás, a nemzetközi kereskedelem, a közlekedés, az egészségügy, az alap- és középfokú oktatás teljesítményére és a nemzeti környezetre vonatkozó adatokat, a bűnügyi statisztikákat, a választási adatokat, a közszereplőket (public contract) tartalmazzák. A standard kérdések lényege: Létezik-e az adat? Online elérhetővé tette-e a kormányzat? Engedélyhez kötött-e a hozzáférés? Ingyenesen elérhető-e? Friss adatok elérhetőek-e? Rendszeresen frissített-e? Könnyen kereshető-e?

A felmérés elsődleges adatai részben a kormány önértékelésén alapulnak, kérdőíves felméréssel, illetve egy további módszer volt a felkért szakértők által végzett pontozás egy kutatói kézikönyv módszertana alapján. A másodlagos adatok a World Economic Forum, az ENSZ és a Világbank mérésein alapulnak. Az eredmények hármas szerkezetben jelennek meg: *készültség* (readiness), ez 35%-át adja az összesített eredménynek; a *megvalósítás* (implementation) szintén 35%; végül a *politikai, gazdasági, társadalmi hatások* (impact) 30%-ot jelentenek az összesített értékelésben. Az 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 lényeges látni 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 javulást jelentett. 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 négy 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.

Az adatnyilvánosság másik releváns indikátorát a 2012. január 1-jén létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) tevékenysége adja. A független, csak a törvénynek alárendelt hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének

²⁸ *Open Data Barometer*. WWW Foundation. Elérhető: https://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).

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 adatnyilvánosság- 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 szervek, 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. 2014-ben 115, 2015-ben 225, 2016-ban 233, 2017-ben 285 szabálytalansági megállapítással záruló eljárás volt. A kormányzás átláthatóságát is biztosító adatnyilvánosság állapota az emelkedő trendből következően az utóbbi három évben kissé mértékben rosszabbodott.

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

Az ÁSZ mérésének célja, hogy önbevalláson alapuló adatbekeréssel felmérje, a közszféra intézményei mennyire vannak kitéve korrupciós kockázatoknak, illetve milyen szintűek az azok mérséklésére hivatott úgynevezett 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 a résztvevők számában: több mint 2500 különböző méretű és profilú költségvetési szerv csatlakozott a felméréshez. 2016-ban a részt vevő intézmények száma 3000 fölé emelkedett, 2017-ben pedig tovább emelkedett 3300 fölé. Ez a trend azt jelzi, hogy a költségvetési szféra intézményei egyre nagyobb számban vállalják az átláthatóság objektív mérését, és ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal a közszférában.

A közszféra intézményeinek korrupciós veszélyeztetettségét növelő tényezők mérését szintén az ÁSZ gondolja. Ez a kompozit mutató (KVNT-index) leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását. A KVNT-index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Ez leképezi a költségvetési szervezetek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntései által befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás. Amennyiben például egy intézmény uniós forrásból fejlesztést valósít meg, úgy az ehhez kapcsolódó közbeszerzési pályázatok

kiírása, azok elbírálása, a megbízási szerződések megkötése stb. olyan veszélyeztetettséget növelő tényezők, amelyek túlmutatnak az intézmény eredeti jogállásából, feladatköreiből adódó integritáskockázatokon. A módszertan egy több mint 150, korrupciós veszélyeztetettségre utaló tényezőt tartalmazó kérdéssorra és a válaszok százalékos értékelésére épül. A vizsgálat indulásakor mért 25,1%-os index a következő években fokozatosan mérséklődött, 2016-ban 20% alá került, 2017-ben tovább csökkent (18%). A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők százalékos csökkenése a közintézmények átlagolt teljesítményében arra utal, hogy intézményi szinten hatékony intézkedések születnek a korrupciós kockázatok mérséklésére. Az Állami Számvevőszék integritásvizsgálata javuló trendet mutat, eszerint a közintézmények intézkedései elősegítik a korrupciós kockázatok mérséklését. Az EU 2014-ben és 2017-ben publikált antikorrupciós jelentést. A felmérés ezer fő megkérdezésével készül. 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 érületi index (CPI), amelyet a Transparency International vizsgál, 176 országból Magyarországot 2016-ban az 57. helyre rangsorolta, 2017-ben pedig 180 országból a 66. helyre.

6. A létbiztonság dimenziója

A létbiztonság dimenziójának mutatói a megélhetés minimális feltételeit garantáló kormányzati képességet értékelik. A létbiztonság összetevői között számos tényezőt tudunk felsorolni, amelyek gyakran egymásra is hatást gyakorolnak. Nagy valószínűséggel első és legfontosabb tényezőként mindenki a létminimumot említené. De mi a létminimum? Milyen elemekből áll, és hogyan mérhető? Hogyan kapcsolódik a létbiztonság dimenzióhoz? Ahogy arra tanulmányunkban rámutatunk, a létminimumnak számos olyan eleme van, amely meghatározza a létbiztonság dimenzióját, így ezeket érdemes végiggondolni, hogy a jövőben ezekre alapozva lehetővé váljon a létbiztonság dimenziójának és indikátorainak esetleges átalakítása, továbbfejlesztése.

A létminimum fogalmának meghatározásánál számos eltérés adódhat, mivel ahogy arra írásában Szalai Júlia rámutat, a nemzetközi gyakorlatban elfogadott, hogy egy társadalom szegényeinek számát a szegénységi küszöb vagy létminimum jövedelmi szintje alatt élők számával közelítik, de a létminimum közel sem objektív kategória. Ennek alapvető oka, hogy a létminimum összegét és tartalmát, elemeit és meghatározását az adott társadalom történelmi tradíciói, kultúrája és általános értékei, valamint a politika határozza meg és alakítja, továbbá a gazdasági, társadalmi fejlődés, fejlettség, a technikai haladás is hatást gyakorol rá. A kormányzat erőteljesen befolyásolja ezen területet, mivel az elfogadott létminimumhoz jogosultságokat és alkalmazandó szociálpolitikai eszközöket rendelnek, amelyek költsége az adójövedelmek újraelosztására közvetlenül hat. A minimum összege és tartalma ezért bonyolult, többszereplős politikai viták és alkufolyamatok tárgya.²⁹

²⁹ SZALAI Júlia (1990): Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. In ANDORKA Rudolf – KOLOSI Tamás – VUKOVICH György szerk.: *Társadalmi riport 1990*. Budapest, TÁRKI. 418–429.

A létminimum a folyamatos életvitellel kapcsolatos, alapvető szükségletek nagyon szerény kielégítését biztosító jövedelem.³⁰ A létminimum-számítás annak meghatározása, hogy a különböző összetételű háztartásoknak mennyi jövedelemre van szükségük az adott országban, az adott időszakban minimális szükségleteik biztosításához.³¹ Ahogy ez a megközelítés rávilágít, más-más szükségletek jelentkeznek mind időben, mind térben, mind pedig a család összetételétől függően, amivel mind számolni kell.

Magyarországon a minimumszámítások egy 1983-as politikai bizottsági határozattal indultak el, amelynek értelmében 1984-től, 1982-ig visszamenően, a KSH évente tette közzé a hivatalos létminimumadatokat.³² A magyar létminimum-számítás történetéről részletes leírást találunk Havasi Éva munkájában.³³ A több mint száz évre visszanyúló számítások első időszakában a teljes létminimum meghatározása helyett csak az élelmiszer-szükséglet felmérése és beárázása valósult meg. A létminimumot sok országban, így Magyarországon is az élelmiszer-szükséglet, egy élelmiszerkosár segítségével határozták meg. Ezen kiadások alapvető és jelentős hányadát alkották és alkotják ma is a családok kiadásainak, így az aktuális életszínvonal fontos jelzőszámaként is szolgálnak. Az egyes termékek árváltozásának megélhetésre gyakorolt hatásának megismeréséhez nem elegendő a termékek egységnyi árváltozásának ismerete, azt is tudni kell, hogy mekkora ezek részaránya a fogyasztásban, mivel ezek adják az átlagos árváltozáshoz a súlyokat. Minél szegényebb egy család, bevételének annál nagyobb részét kell élelemre fordítania. Az első hazai létminimumkosár tizenháromféle élelmiszert, nyolcféle tüzelési és háztartási, huszonnégyféle ruházati cikket, tizenháromféle szolgáltatást és egyéb cikket tartalmazott. A hazai létminimum-számításnál a németországi minta volt a meghatározó, négy fő területet vizsgáltak: az élelmezést, a ruházatot, a fűtést és világítást, valamint a lakbér költségeit.

A KSH-számításokban a létminimum a mindenkori társadalmi normák szerinti tisztes megélhetést biztosító összeget jelentette. A mutató módszertanának kialakítása óta eltelt 25 évben azonban jelentősen átalakultak a számítást alapjaiban meghatározó körülmények, azaz a jövedelmi viszonyok, a lakosság fogyasztási szerkezete és a háztartások összetétele. Egyik kiemelt problémaként jelent meg a lakásszerzés költségeinek kezelése, mivel a minimumszámítások önálló lakás meglétét feltételezték, és lakással kapcsolatos kiadásokat csak a rezsiköltségek és a rendszeresen felmerülő karbantartás vonatkozásában számoltak.³⁴ Ennélfogva a KSH 2014-ben kezdeményezte a létminimum-számítás megújítását, mivel az addig használatban lévő mutatóval kapcsolatban számos szakmai, tartalmi és módszertani probléma merült fel. A KSH 2015. november 30-án megjelentetett *A létminimum-számítás megújítása* című kiadványában a létminimum-számítás megújítására két javaslatot fogalmazott meg,³⁵ azonban a problémákat nem sikerült áthidalni, így 2015-től a KSH nem mér létminimumot.

³⁰ *Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987* (1988). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

³¹ HAVASI ÉVA (2015): A magyarországi létminimum-számítás korszakai nemzetközi összehasonlításban. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 10. sz. 885–916.

³² SZALAI 1990, 418–429.

³³ HAVASI 2015.

³⁴ SZALAI 1990.

³⁵ *A létminimum-számítás megújítása* (2015). Műhelytanulmányok 9. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letminimum_szamitas.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 27.).

Helyette a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés mérésére annak nemzetközileg elfogadott eszközét, a laekeni indikátorok mérőszámait használja, és a kapcsolódó adatokat minden évben *A háztartások életszínvonala* című kiadványban teszi közzé. A laekeni indikátorok mutatórendszerét úgy alakították ki, hogy módszertana lehetővé tegye a nemzetközi összehasonlítást is, amelyet korábban az országoként eltérő létminimum-számítások nem biztosítottak. Az addig elsősorban a jövedelmi szegénységre fókuszáló laekeni mutatók köre 2006-ban kibővült a szociális védelem területével, azon belül a társadalmi befogadás, a nyugdíjak, valamint az egészségügyi ellátás átfogó és egységes mérésére szolgáló jelzőszámrendszerrel. Az indikátorrendszer kialakításánál meghatározó szempont volt a társadalmi kirekesztettség sokdimenziós jellegének, a társadalmi beilleszkedéshez szükséges erőforrásokhoz való hozzájutás megjelenítése. A jelzőszámok jelentős része a jövedelmi szegénység mutatói közül kerül ki, az indikátorokat egységes módszertan alapján számolják.³⁶ Az indikátorokon belül megkülönböztetünk elsődleges és másodlagos indikátorokat, amelyek mellett a tagországok kidolgozhatják a harmadlagos indikátorok körét is, ezek a hazai sajátosságok leírására szolgálnak. Az elsődleges indikátorok mutatója közé tartozik a *Szegénységi arány* (társadalmi juttatások után), *A jövedelemelosztás egyenlőtlensége*, *A tartós szegénység aránya kor és nem szerint*, *Relatív szegénységi rés kor és nem szerint*, *Regionális kohézió*, *Tartós munkanélküliségi ráta*, *A foglalkoztatott nélküli háztartásban élők aránya*, *Korai iskolaelhagyók aránya*, *Születéskor várható élettartam* és *Szubjektív egészségi állapot jövedelem szerint*. A másodlagos indikátorok közé tartoznak a következő mutatók: *A különböző szegénységi küszöbök alatt élők* (a medián 40, 50, 70%-a alattiak) *aránya*; *A szegénységi arány időbeli alakulása* (időben állandó szegénységi küszöb alkalmazásával); *Társadalmi juttatások nélküli szegénységi arány kor és nem szerint*; *A jövedelmi elosztás egyenlőtlensége* (Gini-mutató); *Tartós szegénységi arány kor és nem szerint* (a medián 50%-a); *A tartósan munkanélküliek aránya*; *Nagyon tartós munkanélküliségi ráta*; *Az alacsony képzettségűek aránya*.³⁷ A KSH 2017-ben publikált jelentése, amely a laekeni indikátorok mérőszámait alkalmazta, a következő öt területet vizsgálta: jövedelmi helyzet, a szegénység, társadalmi kirekesztődés, a háztartások fogyasztása, a háztartások energiafelhasználása és a szubjektív jóllét területeket.³⁸

A *Jó Állam Jelentés* a létbiztonság számos eleme közül öt területet vizsgál: a munkanélküliségi rátát, a minimálbér reálértékének alakulását, az anyagi helyzettel kapcsolatos jövőbeli várakozást, a lakosság anyagi biztonságérzetét, valamint a lakhatási biztonságot, amelyet a lakhatás megfizethetőségének alakulásával mutat be. Ezen mutatók szorosan kapcsolódnak a tanulmányban bemutatott két alapvető kérdéskörhöz, a létminimumhoz, illetve a laekeni indikátorokhoz. Az elemzések határozott célja, hogy olyan indikátorokkal mutassuk be a létbiztonság szűk területét, amelyek jól reprezentálják a létbiztonság szegmenseit, és elkülönülnek a *Jó Állam Jelentés Közösségi jóllét* hatásterületének vizsgálatától, indikátoraitól. A tanulmányban rámutattunk, hogy a biztonságos megélhetés

³⁶ GÁBOS András (2005): A szegénység nemek közötti eltérései nemzetközi összehasonlításban: a laekeni indikátorok elemzése. In NAGY Ildikó – PONGRÁCZ Tiborné – TÓTH István György szerk.: *Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*. Budapest, TÁRKI – Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium. 121–135.

³⁷ *Az EU-SILC módszertana (a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó nemzetközi adatfelvétel)*. Statisztikai Módszertani Füzetek (2008). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

³⁸ *A háztartások életszínvonala, 2016* (2017). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

alakulásában meghatározó szerepet tölt be a jövedelmi helyzet, a fogyasztás és a lakhatás kérdésköre. Továbbra is alapvető elemnek tekintjük a létbiztonság tekintetében a minimálbér alakulását, mivel 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. Az előző mutatóhoz hasonlóan meghatározó indikátor a munkanélküliségi ráta alakulása, azaz a munkanélküli népesség számának a gazdaságilag aktív népesség számához viszonyított aránya. A létbiztonság megteremtésének egyik alapja, hogy egy adott országban milyen a munkaerőpiaci helyzet, hogyan alakul a foglalkoztatottság, és milyen jövedelmet kapnak az emberek a munkájukért, továbbá hogy a jövedelemnek milyen a vásárlóereje, azaz mennyi terméket és szolgáltatást lehetséges belőle megvásárolni.

Ahogy azt a tanulmány is jelzi, a létbiztonság mindenkor meghatározó eleme a lakhatás, amely esetében 2018-ban az előző jelentésekben alkalmazott, száz szobára jutó lakónépesség mutatóját lecserélték. Az új mutató, a lakhatás, a lakásszektor egyik uniós viszonylatban is vizsgált indikátora a lakások megfizethetőségét vizsgálja: azt mutatja meg, hogy a háztartások mekkora hányada él úgy, hogy a rendelkezésre álló ekvivalens jövedelmének legalább 40%-át költi lakhatásra, a lakosság arányában.

A következő két mutató a lakosság saját anyagi helyzetére vonatkozó várakozásait és a relatív anyagi helyzetüket vizsgálja két kérdésre adott válaszok alapján. Az egyik mutató kérdése: „*Mit gondol, hogyan fog változni háztartásuk pénzügyi helyzete a következő 12 hónapban?*”, amelyre „javul”, „nem változik”, „rosszabbodik”, illetve „nem tudja” lehetőségek közül választhattak a megkérdezettek. A másik mutatóhoz tartozó kérdés az volt, hogy: „*Képes volna-e az Önök háztartása arra, hogy egy váratlan, nagyobb összegű kiadást a saját forrásaiból fedezzen?*”, amelyre „igen” vagy „nem” válasz adható. A lakosság anyagi biztonságérzetének alapja tehát egy váratlan, nagyobb összegű kiadás (2017-ben 74 ezer Ft) fedezetére való képesség, amelyet pozitívan vagy negatívan értékelnek a válaszadók. Mindkét mutató az anyagi helyzet lakossági megítélésére vonatkozik, amelyek közül a következő év elemzése során legalább egynek a cseréjét javasoljuk egy, a létbiztonság szintén meghatározó és releváns területéhez, a fogyasztáshoz kapcsolódó mutatóra.

Felhasznált irodalom

- A háztartások életszínvonala*, 2016 (2017). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- A létminimum-számítás megújítása* (2015). Műhelytanulmányok 9. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letminimum_szamitas.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 27.).
- Az EU-SILC módszertana (a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó nemzetközi adatfelvétel). Statisztikai Módszertani Füzetek* (2008). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- BÁNÁTI János – RÉTI László – TÓTH Ádám (2010): A jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme. *Ügyvédek Lapja*, 49. évf. 2. sz. 17–23.
- BIBÓ István (2012): Az európai társadalomfejlődés értelme című értekezés nyitó gondolatai. In *Bibó István művei VI.* E-könyv. fapadoskonyv.hu.
- BRUSHLINKSKY, Nikolai – AHRENS, Marty – SOKOLOV, Sergei – WAGNER, Peter (2017): *World Fire Statistics. Report No. 22.* Ljubljana, International Association of Fire and Rescue Services.

- CZINE Ágnes (2015): Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntetőügyekben. *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 7–16.
- CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 4. sz. 11–20.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987* (1988). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- GÁBOS András (2005): A szegénység nemek közötti eltérései nemzetközi összehasonlításban: a laekeni indikátorok elemzése. In NAGY Ildikó – PONGRÁCZ Tiborné – TÓTH István György szerk.: *Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*. Budapest, TÁRKI – Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium. 121–135.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013a): A bírői döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírósági Szemle*, 4. évf. 4. sz. 74–81.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013b): A bírői döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*, 4. évf. 4. sz. 82–89.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. 454–463.
- HAVASI Éva (2015): A magyarországi létminimum-számítás korszakai nemzetközi összehasonlításban. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 10. sz. 885–916.
- How's Life? 2017: Measuring Well-being* (2017). Paris, OECD Publishing.
- KERN Tamás (2006): *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarcok*. Budapest, Századvég műhelytanulmányok. 3–5.
- KIS Norbert (2017): Politikai pszichológia avagy néplélektani töprengések. In BODA József – FELKAI László – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 283–297.
- KURUNCZI Gábor (2012): A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése a jogalkotásban. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 22–30.
- KÜPPER, Herbert (2011): A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 17. évf. 2. sz. 93–107.
- Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics – Classification of the Functions of Government* (2011). Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).
- MÉSZÁROS Bence (2017): A magánbiztonság és a rendészettudomány kapcsolódási pontjai. In BODA József – FELKAI László – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 381–384.
- Open Data Barometer*. WWW Foundation. Elérhető: https://opendatabarometer.org/?_year=2016-&indicator=ODB (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).
- SAJÓ András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, 45. évf. 7. sz. 690–711.
- SULYOK Tamás (2016): Constitutional Review on the Basis of the New Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 146–148.
- SZALAI Ákos (2016): Jogrendszerek közötti verseny. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2. sz. 5–7.

- SZALAI Júlia (1990): Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. In ANDORKA Rudolf – KOLOSI Tamás – VUKOVICH György szerk.: *Társadalmi riport 1990*. Budapest, TÁRKI. 418–429.
- SZENES Zoltán (2009): Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 3. sz. 33–43.
- TÓTH J. Zoltán (2012a): Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó. 273–284.
- TÓTH J. Zoltán (2012b): Az alkotmánybírói egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarországon Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.
- TÓTH J. Zoltán (2012c): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 3. sz. 11–19.
- TÓTH J. Zoltán (2012d): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 29–37.
- TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.
- Ügyforgalmi és statisztikai adatok. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).
- WEAVER, Robert (2001): Biztonságépítés a Partnerség segítségével. *NATO Tükör*, 49. sz. 6–10.
- WEF Global Risks Report 2017. Elérhető: www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.).

Jogi hivatkozások

- 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról
- 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 53/2008. (HK 12.) HM utasítás „A Magyar Honvédség humánstratégiája (2008–2017)” kiadásáról
- 9/1992. (III. 5.) AB határozat

Vákát oldal

Az Európai Unió igazságügyi eredménytáblája (EU Justice Scoreboard) – az első öt év

Téglási András¹

1. Bevezetés

A bírói hatalom szerepe és legitimitációja alapvetően különbözik a többi hatalmi ágétól, lévén, hogy az igazságszolgáltatás többségellenes intézmény, független a többség akaratától, illetve az általánosan vett demokratikus folyamatoktól.² Ez a többségellenes logika egy kétszáz éve folyó vitát indított meg.³ Ha el is fogadjuk, hogy a bírói testületek egy többségellenes logikára épülnek, akkor az mindenképpen minimális feltétel, hogy döntéseik nem lehetnek önkényesek, következetlenek, ellentmondóak vagy alaptalanok.⁴ A vitában való végső szó korlátlan hatalmát a döntések következetességének szigorú vizsgálata kell, hogy ellensúlyozza.⁵ A bírászkodás legitimitását (beleértve az alkotmánybírászkodását is) az igazságszolgáltatás minősége teremti meg.⁶ Kérdés persze, hogy meg lehet-e határozni az igazságszolgáltatás minőségét.⁷ A bíróságok vizsgálata során világszerte projekteket indítottak annak meghatározására, hogy ténylegesen milyen körülményekre vezethető vissza az igazságszolgáltatás minősége.⁸

¹ Téglási András PhD, egyetemi docens, oktatási dékánhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.

² PACZOLAY Péter (2015): A bírói döntések kiszámíthatósága és állandósága. In NOCHTA Tibor – MONORI Gábor szerk.: *IUS EST ARS – Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 395.

³ PACZOLAY 2015.

⁴ PACZOLAY 2015.

⁵ PACZOLAY 2015.

⁶ PACZOLAY 2015.

⁷ PACZOLAY 2015.

⁸ PACZOLAY 2015, 393. A jogrendszerekre vonatkozóan is újabb és újabb indexekkel találkozunk a szakirodalomban és a műveltebb közbeszédben is. JAKAB András (2015): A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Pázmány Law Working Papers*, 12. sz. 1. Ez Jakab szerint több okra is visszavezethető: egyrészt egyetlen mutató sokkal egyszerűbben képes információt adni bonyolult kérdésekről, másrészt az indexek *külső mérceként* alkalmazhatók, ezáltal a kívánatos politikai irányt is kijelölhetik. Ezen iránykijelölő funkció miatt nemzetközi szervezetek és civil szervezetek alkalmasnak gondolják az általuk jónak tartott megoldások terjedésének ösztönzésére, ha nemzetközi összehasonlító pontozási rendszereket alakítanak ki, amelyekben a preferált országok magas pontszámot kapnak. Ennek a funkciónak azonban – mutat rá Jakab – egy kellemetlen mellékhatása lehet, ha a kormányzati cselekvés kifejezetten csak az indikátor változását célozza. Harmadrészt pedig a politikai gazdaságtani összefüggések teszteléséhez számszerű adatokra van szükségük a közgazdászoknak, és az ilyen számításokhoz nyújthat alapanyagot egy megfelelően kidolgozott index. (JAKAB 2015, 1–2. [kiemelések az eredetiben]).

Manapság egyre több országban fejlesztenek integrált minőségügyi rendszereket a bírósági munka ellenőrzésére.⁹ Ez a tendencia az Egyesült Államokban kezdődött, ahol megalkották az elsőfokú bíróságok teljesítményszabványait (Trial Court Performance Standards, TCPS).¹⁰

Azóta egyre nő a bírósági integrált minőségügyi rendszerek iránti érdeklődés nemcsak az egyes államok szintjén, hanem európai szinten is.¹¹ 2004-ben az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága megjelentetett egy munkaanyagot *A büntető igazságszolgáltatás minősége és a büntetőjog harmonizációja a tagállamokban*¹² címmel.¹³

Az Európa Tanács még ennél is fontosabb kezdeményezést indított az igazságszolgáltatás hatékonyságának értékelésével foglalkozó bizottság (European Commission for the Efficiency of Justice, a továbbiakban: CEPEJ) megteremtésével.¹⁴ A CEPEJ igazságszolgáltatási rendszerekről szóló beszámoló jó áttekintést adnak arról, hogy hogyan működnek a különböző igazságszolgáltatási rendszerek, és melyek a főbb tendenciák. Ezenkívül a CEPEJ 2007-ben létrehozott egy munkacsoportot, amelynek az az egyik feladata, hogy adatokat gyűjtsön az olyan tagállami kezdeményezésekről, amelyek a bíróságokon a minőség javítását és növelését célozzák. Egy másik feladata, hogy konkrét eszközöket fejlesszen ki a tagállamok számára a bírósági minőségügy terén.¹⁵

Egy másik intézmény, amely az igazságszolgáltatás minőségének értékelésével foglalkozik, a Nemzetközi Keretek a Bírósági Kiválóságért (International Framework for Court Excellence), amely – az elsőfokú bíróságok egyesült államokbeli teljesítményszabványai által úttörő módon meghatározott feltételeket követve – tíz érték alapján a minőségi bíráskodás hét területét határozta meg.¹⁶

Az Európai Unió a hatékony igazságszolgáltatási rendszerhez¹⁷ való hozzáférést az európai demokráciák alapját képező lényeges jognak tekinti, amely fontos eleme a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak. A bíróság előtti, hatékony jogorvoslathoz való jog jelentőségét az Európai Unió *Alapjogi Chartája* is kiemeli.¹⁸ Mivel a nemzeti bíróságok

⁹ PACZOLAY 2015, 393.

¹⁰ ALBERS, Pim (2009): The Assessment of Court Quality: Hype or Global Trend? *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1. No. 1. 54.; idézi: PACZOLAY 2015, 394.

¹¹ PACZOLAY 2015, 394.

¹² *The Quality of Criminal Justice and the Harmonisation of Criminal Legislation in the Member States* (2004). Brüsszel, Európai Parlament.

¹³ PACZOLAY 2015, 394.

¹⁴ PACZOLAY 2015, 394.

¹⁵ ALBERS 2009, 59.; idézi: PACZOLAY 2015, 394.

¹⁶ A tíz alapérték magában foglalja a törvény előtti egyenlőséget, tisztességességet, pártatlanságot, a döntéshozatal függetlenségét, szakértelemet, feddhetetlenséget, átláthatóságot, nyitottságot, időszerűséget és biztonságot. A minőségi bíráskodás hét területe a következő: 1. bírósági igazgatás, 2. bírósági szabályzatok, 3. pénzügyi források, 4. eljárások, 5. ügyféligenyek és -elégedettség, 6. hozzáférhető bírósági szolgáltatások, valamint 7. a közbizalom. *International Framework for Court Excellence*. Elérhető: www.ncsc.org/resources/~media/microsites/files/icce/ifce-framework-v12.ashx (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.); PACZOLAY 2015, 394.

¹⁷ Az igazságszolgáltatás hatékonysága mellett – tágabb aspektusban – felvethető a *jog hatékonyságának* a kérdése. Erre a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 2012-ben egy önálló, egész napos konferenciát is szerveztek *Hatékony-e a magyar jog?* címmel. A konferencián elhangzott előadások alapján készült tanulmányok a *Iustum Aequum Salutare VIII.* 2012/3–4. számaiban olvashatók. Ezek közül az alapjogvédelem hatékonysága tekintetében lásd különösen: BALOGH-BÉKESI Nóra (2012): Az alapjogvédelem hatékonysága a hatásköri változások tükrében. *Pázmány Law Working Papers*, 38. sz.

¹⁸ *Alapjogi Charta* 47. cikk.

egyben „uniós bíróságként” is eljárnak, hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítaniuk mindenki számára, akinek az uniós jog által biztosított jogait megsértették. Ezért az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága kulcsfontosságú az uniós jog végrehajtása és a kölcsönös bizalom erősítése szempontjából.

Az Európai Bizottság 2013. március 27-én mutatta be azt az új összehasonlító eszközt, amely az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságát és ezáltal a gazdasági növekedés megerősítését segíti elő az Európai Unió területén.¹⁹ A Bizottság éves beszámolója szerint az eredménytábla a 2013-as év egyik nagy vívmánya volt.²⁰

Az európai igazságszügyi eredménytábla célja, hogy objektív, megbízható és összehasonlítható adatokkal szolgáljon az unió tagállamainak igazságszolgáltatási rendszeréről.

Az igazságszolgáltatás működésének javítása ugyanakkor már szerepelt az uniós gazdaságokat az intenzívebb gazdasági növekedés és munkahelyteremtés érdekében összehangoló „európai szemeszter”²¹ célkitűzései között.²²

2. Az EU igazságszügyi eredménytáblájának fő jellemzői

Az unió igazságszügyi eredménytáblája áttekintést ad a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek minőségéről, függetlenségéről és hatékonyságáról. Célja, hogy segítse az uniót és a tagállamokat a hatékonyabb igazságszolgáltatás kialakításában azáltal, hogy objektív, megbízható és összehasonlítható adatokat szolgáltat valamennyi tagállam igazságszolgáltatási rendszerének minőségéről, függetlenségéről és hatékonyságáról. Az információk beépülnek az európai szemeszterbe, vagyis az unió éves gazdaságpolitikai koordinációjába.

Az uniós igazságszügyi eredménytábla – az egyes országokra vonatkozó értékelésekkel együtt – hozzájárul az esetleges hiányosságok és jó példák beazonosításához, bemutatja a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek működésének időbeli tendenciáit, és arra ösztönzi a tagállamokat, hogy szükség esetén hajtsanak végre szerkezeti reformokat az igazságszügy terén. Az eredménytábla nem nyújt átfogó, egységes minősítést, de áttekintést ad a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek működéséről a tagállamok közös érdekére vonatkozó különféle mutatók alapján.

¹⁹ Lásd az Európai Bizottság 2013. március 27-i sajtóközleményét: *Uniós igazságszügyi eredménytábla: az Európai Bizottság kiterjeszti a tagállamok igazságszügyi rendszerére vonatkozó vizsgálat körét* (2013). Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-285_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

²⁰ ÁGH Attila (2014): EU-integráció és tagállami versenyképesség. Az együttesen gyakorolt szuverenitás a vágató globalizáció korában. *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 54–55.

²¹ Az Európai Bizottság éves gazdaságpolitikai koordinációs ciklust alakított ki, amelyet európai szemeszternek neveznek. Az Európai Bizottság minden évben részletesen elemzi a gazdasági és strukturális reformokról szóló tagállami programokat, és a következő 12–18 hónapra ajánlásokat fogalmaz meg az egyes tagországok számára. Az európai szemeszter akkor veszi kezdetét, amikor – rendszerint az év vége felé – a Bizottság elfogadja éves növekedési jelentését, amely meghatározza a következő év legfontosabb uniós prioritásait a növekedés és a munkahelyteremtés fellendítése érdekében.

²² Viviane Reding, az EU alapjogi és igazságszügyi biztosa szerint „nem kérdés, hogy egy ország vonzerejét befektetési és üzleti szempontból jelentősen növeli a független és hatékony igazságszolgáltatási rendszer megléte”. Olli Rehn, a gazdaság- és monetáris politikáért, valamint az euróért felelős alelnök szerint pedig „a kiváló minőségű, független és hatékony igazságszolgáltatás létfontosságú a növekedést elősegítő üzleti környezet kialakításához”. Lásd az Európai Bizottság 2013. március 27-i sajtóközleményét.

Az eredménytábla nem ajánl egyetlen konkrét igazságszolgáltatási típust sem. Függetlenül a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer által követett modelltől vagy azoktól a jogi hagyományoktól, amelyekbe beágyazódik, a gyorsaság, a függetlenség, a megfizethetőség és a felhasználóbarát hozzáférhetőség alkotják a hatékony igazságszolgáltatási rendszer fő paramétereit.

Az eredménytábla olyan eszköz, amely a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel folytatott párbeszéd keretében alakul ki, célja a hatékony igazságszolgáltatási rendszer lényeges paramétereinek beazonosítása. Az Európai Parlament felkérte a Bizottságot, hogy fokozatosan szélesítse ki az eredménytábla hatókörét.

Az eredménytábla *fő jellemzői* a következők:

- összehasonlító eszköz, amely kiterjed valamennyi tagállamra;
- célja az, hogy bemutassa a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek működésének időbeli *tendenciáit*;
- a tagállamokkal folytatott nyílt párbeszéd keretében működtetendő, *nem kötelező* eszközről van szó, amelynek célja, hogy segítse a tagállamokat és az EU intézményeit abban, hogy jobb igazságügyi szakpolitikákat alakítsanak ki;
- *fejlődő* eszközről van szó, amely fokozatosan bővül a lefedett területek, a mutatók és módszerek tekintetében azzal a céllal, hogy azonosítsa a hatékony igazságszolgáltatási rendszer lényeges paramétereit.

Ami az unió igazságügyi eredménytáblájának *módszertanát* illeti, az eredménytábla különböző információs forrásokat használ fel. Mennyiségileg a legtöbb adatot az Európa Tanács alá tartozó CEPEJ szolgáltatja, amellyel a Bizottság szerződést kötött egy speciális tanulmány elkészítésére.²³

3. Az EU igazságügyi eredménytáblái (2013–2017)

3.1. A 2013. évi igazságügyi eredménytábla

A 2013. évi igazságügyi eredménytábla²⁴ középpontjában egy olyan igazságszolgáltatási rendszer paraméterei álltak, amely alkalmas az üzleti és befektetési légkör javítására. Az eredménytábla a polgári és kereskedelmi ügyek vonatkozásában különösen olyan hatékonysági mutatókat vizsgált, amelyek lényegesnek minősülnek a kereskedelmi jogviták eldöntése során. Az eredménytábla vizsgálta továbbá a közigazgatási bíróságokat is, mint-hogy ezek fontos szerepet játszanak az üzleti élet szempontjából, így különösen az engedé-

²³ *Effective Justice*. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

²⁴ Lásd: *Effective Justice*. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2013_160_en.pdf; http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

lyek kiadása során, valamint az adóhivatalokkal vagy a nemzeti szabályozó testületekkel szemben felmerült jogviták esetében.²⁵

3.1.1. A 2013. évi igazságügyi eredménytábla mutatói

2013-ban az eredménytábla alapvetően az eljárások hatékonyságára vonatkozó mutatókra koncentrált. Ezek a következők:

- az eljárás tartama,
- a befejezési arány és
- a folyamatban lévő ügyek száma.²⁶

Az eredménytábla továbbá olyan tényezőkre vonatkozó mutatókat is vizsgált, amelyek segíthetik az eljárások tartamának csökkentését és az igazságszolgáltatás minőségének javítását. Ezek a következők:

- a bírósági tevékenységek nyomon követése és értékelése,
- a bíróságok információs és kommunikációs technológiai (a továbbiakban: IKT) rendszerei,
- az alternatív vitarendezési módszerek, valamint
- a bírák képzése.

Az eredménytábla az igazságszolgáltatási rendszer érzékelt *függetlenségére* vonatkozó mutatókon alapuló megállapításokat is tartalmazott.

3.1.2. A 2013. évi eredménytábla főbb megállapításai

Az EU 2013-as igazságügyi eredménytáblájának főbb megállapításai a következők:

- Jelentős eltérések láthatók az eljárások időtartamában: a tagállamok legalább harmadában a jogi eljárásokhoz szükséges idő jóval hosszabb, mint a többi tagállamban. Ezért ott az eljárások időtartamának csökkentését prioritásnak kell tekinteni annak érdekében, hogy javítsák az üzleti környezetet, és növeljék a befektetésekre gyakorolt vonzerőt.
- A nyomon követés és az értékelés segíti az eljárások tartamának lerövidítését és az igazságszolgáltatás minőségének javítását.
- A tagállamok nagy többsége rendelkezik átfogó nyomonkövetési rendszerrel, azonban néhány tagállam lemaradt, vagy nem teszi hozzáférhetővé az adatokat;

²⁵ A 2013. évi eredménytábla rövid áttekintését magyar nyelven lásd: A magyar igazságügyi rendszer és az EU – tények, számok, összehasonlítások. *Pénzügyi Szemle*, 2013. 03. 29. Elérhető: www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/a-magyar-igazsagugyi-rendszer-es-az-eu-tenyek-szamok-osszehasonlitások (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.).

²⁶ Ezek a CEPEJ által meghatározott standard mutatók, amelyek meghatározása és egymáshoz való viszonya a következő oldalon érhető el: *Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)*. Elérhető: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.).

- Néhány tagállam nem értékeli rendszeresen a bírósági tevékenységeket, valamint a tagállamok több mint felében nincsenek meghatározva minőségi követelmények.
- Az IKT-rendszerek segítik az eljárások tartamának lerövidítését és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítését. A tagállamok nagy többsége jól fejlett, az ügyek iktatására és kezelésére szolgáló elektronikus rendszerrel rendelkezik; ugyanakkor néhány tagállamban a fejlesztés lemaradásban van.
- Szinte valamennyi tagállamban elérhetők alternatív vitarendezési módszerek, azonban a gazdasági jogvitákban való alkalmazásuk bizonyítékai gyakran nem hozzáférhetők. A tagállamoknak ösztönözniük kell a mediáció és az egyéb alternatív vitarendezési módszerek hozzáférhetőségét és minőségét.
- A bírák képzésének előmozdítása segíthet az igazságszolgáltatás hatékonyságának javításában.
- A bírák kötelező továbbképzésére vonatkozó tagállami szakpolitikák igen eltérnek.

Noha néhány tagállam a bírósági függetlenség érzékelését tekintve a világ tíz legjobbja között van, bizonyos tagállamokban a bírósági függetlenséget igen alacsonyra értékelték az igazságszolgáltatási rendszerek üzleti végfelhasználói (cégek).

3.2. A 2014. évi európai igazságügyi eredménytábla

A 2013-as első eredménytáblához hasonlóan a 2014. évi eredménytábla²⁷ is támogatást kívánt nyújtani a tagállamoknak és az uniónak ahhoz, hogy hatékonyabb igazságszolgáltatási rendszereket alakítsanak ki, ezáltal hozzájárulva az unión belüli gazdasági növekedéshez. A hatékonyabb igazságszolgáltatás az „európai szemeszter” (az unió éves gazdaságpolitikai koordinációs eljárása) részeként mozdíthatja elő a gazdasági növekedést. A szemeszter célja ugyanis a tagállamok gazdasági teljesítményének és versenyképességének ösztönzése országspecifikus ajánlások révén.²⁸

A 2014. évi eredménytábla a polgári és kereskedelmi peres ügyekre, valamint a közigazgatási ügyekre fókuszált, támogatva ezzel a tagállamoknak az üzleti légkör javítása, az államadósság és pénzügyi válság leküzdése érdekében tett erőfeszítéseit.²⁹

Az unió 2014. évi igazságügyi eredménytáblája különböző forrásokból származó adatokat foglalt egybe. A legtöbb számszerű adatot ezúttal is a CEPEJ szolgáltatta, amely azokat a tagállamoktól gyűjtötte be.

²⁷ Lásd *Effective Justice*. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm; http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2014_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

²⁸ A 2014. évi eredménytábla Magyarországra vonatkozó megállapításait a kormány a magyar igazságszolgáltatási reform eredményeinek igazolásaként értékelte. Lásd: *Beigazolódta az igazságszolgáltatási reform eredményei* (2014). Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/beigazolodtak-az-igazsagszolgáltatasi-reform-eredmenyei> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

²⁹ A 2014. évi eredménytáblához a Bizottság további információs forrásokat használt fel, nevezetesen az Eurostatot, a Világbankot, a Világgazdasági Fórumot és az európai igazságügyi szervezetek hálózatát, de különösen az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatát, amely a bíróságok függetlenségére vonatkozó kérdőívre adott válaszokat. Két kísérleti tanulmány során további adatokhoz jutottak a nemzeti bíróságok működéséről a fogyasztóvédelmet és versenyjogot érintő jogszabályok alkalmazása terén.

3.2.1. Az Európai Unió 2014. évi igazságügyi eredménytáblájának mutatói

3.2.1.1. Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága

Az eljárások *hatékonysága* tekintetében a 2014. évi eredménytábla a 2013. évvel azonos mutatókat alkalmazott: vizsgálta az eljárások hosszát, az ügyek befejezési arányát és a folyamatban lévő ügyek számát. Ezenkívül bemutatta két kísérleti tanulmány eredményét,³⁰ amelyek részletesebb adatokat szolgáltatnak a versenyjogot és a fogyasztóvédelmet érintő bírósági eljárások átlagos, napokban kifejezett hosszáról. E két területen gazdasági szempontból fontos az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága.

3.2.1.2. Az igazságszolgáltatási rendszer minősége

Az igazságszolgáltatási rendszer *minősége* tekintetében a 2014. évi eredménytábla a 2013. évvel azonos mutatókat alkalmazott. Azokra a tényezőkre fókuszált, amelyek segíthetik az igazságszolgáltatás minőségének javítását: így a képzésre, a bírósági tevékenységek nyomon követésére és értékelésére, a költségvetésre, az emberi erőforrásokra, a bírósági IKT-rendszerek rendelkezésre állására (ami elsősorban a bíróságok és a felek közötti kommunikációt segíti elő) és az alternatív vitarendezési módszerekre, amelyek lehetővé teszik a felek számára jogvitáik egyéb módszerekkel történő megoldását. Ezenkívül a 2014-es eredménytábla részletes adatokat tartalmazott az uniós jogi képzésekről, az elégedettségi felmérések alkalmazásáról, a bíróságok költségvetéséről és a bírák számáról.

3.2.1.3. A bíróságok függetlensége

A 2014. évi eredménytábla bemutatta a Világ gazdasági Fórum éves globális versenyképességi jelentésében közzétett, az igazságszolgáltatás érzékelt függetlenségét jelző adatokat. Bár az érzékelt függetlenség fontos tényező, amely befolyásolhatja a befektetői döntéseket, azonban ennél is fontosabb, hogy az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyan, a jog eszközével védje a bíróságok függetlenségét. Mint azt a 2013. évi eredménytábla jelezte, a Bizottság együttműködést kezdeményezett az európai igazságügyi szervezetek hálózatával, elsősorban az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatával, az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítása érdekében. A 2014. évi eredménytábla melléklete bemutatja a tagállamok jogrendszereiben az igazságszolgáltatás strukturális függetlenségének védelmét biztosító jogi eszközök első általános összehasonlító áttekintését.

³⁰ Az ICF GHK tanulmánya a nemzeti bíróságok működéséről a versenyjogot érintő jogszabályok alkalmazása terén, 2014, a Centre for Strategy and Evaluation Services LPP tanulmánya a nemzeti bíróságok működéséről a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazása terén, 2014.

3.2.2. Az Európai Unió 2014. évi igazságügyi eredménytáblájának főbb megállapításai

3.2.2.1. Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága

A 2013. évi eredménytáblához hasonlóan a 2014. évi is kiemelte, hogy a késedelmes igazságszolgáltatás az igazságszolgáltatás megtagadását jelenti. Az eredménytábla azt jelzi, hogy egyes tagállamok továbbra is bizonyos nehézségekkel küzdenek az igazságszolgáltatási rendszerük hatékonysága tekintetében, mivel az elhúzódó elsőfokú eljárások mellett a befejezési arány alacsony, vagy a folyamatban lévő ügyek száma magas. Ezeket a tagállamokat már a 2013. évi európai szemeszterben és a gazdasági kiigazító programokban is beazonosították. Ez utóbiákban – a 2014. évi eredménytábla elkészítésekor – még folyamatban volt az igazságszolgáltatási rendszer működésének javítását célzó intézkedések meghatározása, elfogadása és megvalósítása. A számadatok igazolják a szükséges reformok melletti elköteleződés és teljesítésükhöz szükséges erőfeszítések határozott végigvitelének fontosságát.

Néhány tagállam esetében az eredménytábla számai az eljárások időtartamának hosszabbodását jelzik, amelynek különböző okai lehetnek. Például az államadóssággal, pénzügyi és gazdasági válsággal erőteljesen sújtott államokban a bejövő ügyek számának növekedése hatással volt az igazságszolgáltatási rendszer működésére.

Az eredménytábla utalt arra, hogy egyes tagállamokban a közelmúltban markáns reformokat fogadtak el, de ezek hatásai – a 2014. évi eredménytábla idején – még nem voltak érzékelhetőek, mivel az adatok 2012-re vonatkoznak. A strukturális igazságügyi reformok megvalósításához, eredményeik beéréséhez időre van szükség, elsősorban a gazdasági kiigazítási programok hatálya alá tartozó tagállamok esetében. A 2014-es eredménytábla utalt arra is, hogy mivel az eredménytáblát rendszeresen összeállítják, az ilyen hatások a jövőbeli eredménytáblákon válhatnak láthatóvá.

A 2014. évi eredménytábla igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságát érintő következtetései:

- A bírósági tevékenységek nyomon követése és értékelése már a legtöbb tagállamban megvalósul. Kevés olyan ország van, ahol egyáltalán nem működik értékelő rendszer. A tagállamok több mint felében készítenek felhasználói felméréseket a bíróságot igénybe vevők és a jogi szakszemélyzet körében.
- Az alternatív vitarendezési módszerek szinte minden tagállamban elérhetők. E módszerek használatára vonatkozóan nem állnak rendelkezésre aktualizált adatok.
- A bíróságokon nőtt az IKT-technológiák elérhetősége. Ezek széles körben rendelkezésre állnak a bírósági adminisztráció és igazgatás számára, és kevésbé széles körben a bíróságok és a felek közötti elektronikus kommunikáció céljára. A bíróságok jelentős részében nem lehetséges a kis értékű követelések, nem vitatott követelések elektronikus feldolgozása és a keresetek elektronikus benyújtása.
- A tagállamok közel egyharmadában 50% felett van az uniós jogi továbbképzésben részt vevő bírák száma. A tagállamok felében a bírák részvétele az európai uniós jogi képzésben nem éri el a 20%-ot.

A bírák és a jogi szakszemélyzet képzése és az IKT-eszközök rendelkezésre állása kritikus fontossággal bír a kölcsönös bizalmon alapuló európai igazságszolgáltatási térség hatékony

működtetése szempontjából. Az eredménytábla megállapításai megerősítik, hogy a képzésnek és az IKT-eszközöknek kulcsszerepet kell játszaniuk az uniós igazságügy jövője szempontjából, és segítik az e területen az elmúlt 15 év során elért eredmények egységes szerkezetbe foglalását.

3.2.2.2. Az igazságszolgáltatási rendszer minősége

Az eredménytábla utal arra, hogy a hatékony igazságszolgáltatás megköveteli a teljes igazságszolgáltatási lánc minden egyes elemének magas minőségét. Az igazságszolgáltatási határozatok nem megfelelő minősége fokozhatja az üzleti tevékenység kockázatát a nagyvállalatok és a kkv-k számára, valamint kihat a fogyasztói döntésekre. Bizonyos forrásmutatók, így a képzés, a tevékenységek nyomon követése és értékelése, az IKT-rendszerek rendelkezésre állása, az alternatív vitarendezési módszerek, a költségvetési és emberi erőforrások elérhetősége segítheti az igazságszolgáltatási rendszerek minőségének javítását.

Az igazságszolgáltatási rendszer minőségére vonatkozó főbb megállapítások:

- A nyomon követés és értékelés segítheti az eljárások hosszának lerövidítését.
- Az IKT-rendszerek segítik az eljárások hosszának lerövidítését, és megkönnyítik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.
- Alternatív vitarendezési módszerek segítik a bíróságok munkaterhének csökkentését.
- A bírák képzésének előmozdítása elősegítheti az igazságszolgáltatás hatékonyságának javítását.

3.2.2.3. A bíróságok függetlensége

Az eredménytábla kiemeli, hogy a független igazságszolgáltatás a vonzó üzleti környezet fontos eleme, amely biztosítja annak a jogrendszernek a kiszámíthatóságát, biztonságát, tisztességességét és stabilitását, amelyben a vállalkozások működnek. Ezért a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének növelése és ezzel párhuzamosan minőségük és hatékonyságuk javítása az európai szemeszter fontos elemét alkotja. A bírósági szervezet függetlensége emellett az Európai Unió *Alapjogi Chartájában* szereplő hatékony jogorvoslathoz való jobból fakadó követelmény is. A bírósági rendszer függetlensége a korrupció elleni hatékony küzdelem szempontjából is jelentőséggel bír, ahogy erre az Európai Unió *Korrupcióellenes jelentése* is rámutat.³¹

A tagállamok bírósági rendszerének függetlenségére vonatkozó információ biztosítására a 2013. évi eredménytábla a bírósági rendszer érzékelt függetlenségét jelző mutatót alkalmazta. A bíróságok érzékelt függetlensége valóban növekedést ösztönző tényező,

³¹ *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Eu Anti-Corruption Report.* Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

ahogyan ennek hiánya elrettentheti a beruházásokat. Általános szabályként megállapítható, hogy az igazságszolgáltatást nemcsak el kell látni, hanem ennek láthatónak is kell lennie.

Amellett, hogy az érzékelt függetlenség releváns mutató, arról is szükséges áttekintést adni, hogy milyen jogi garanciák biztosítják és tartják fenn a bíróságok függetlenségét. Ezért a 2013. évi eredménytábla jelezte, hogy a Bizottság a bírák és igazságügyi hatóságok hálózatával együtt megvizsgálja annak lehetőségét, hogyan javítható a strukturális függetlenségre vonatkozó összehasonlító adatok minősége és rendelkezésre állása.

A Bizottság az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatával együttműködve megkezdte a bírósági rendszer függetlenségének jogi védelmére vonatkozó információk összegyűjtését. Az eredménytábla mellékletében szereplő ábrák első alkalommal nyújtanak összehasonlító áttekintést arról, az egyes tagállamok hogyan szervezték meg az igazságszolgáltatási rendszereiket annak érdekében, hogy megvédjék az igazságszolgáltatás függetlenségét olyan típusú helyzetekben, amelyekben az veszélybe kerülhet. Öt mutatót alkalmaznak a következő helyzetek lefedésére: *1. biztosíték a bírák akarata ellenére történő áthelyezése ellen, 2. a bírák elbocsátása ellen, 3. a bejövő ügyek szétszórása a bíróságon belül, 4. a bírák mellőzése és kizárása, illetve 5. a bírák függetlenségének fenyegetése.* Az Európa Tanács 2010. évi, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlása ilyen helyzetekre állít fel standardokat, amelyekkel biztosítható a bíróságok függetlenségének tiszteletben tartása.³²

A bírói függetlenségre vonatkozó következtetések:

- Számos tagállamban javult a bírói függetlenség érzékelése, míg bizonyos tagállamokban romlott.
- A 2014. évi eredménytábla először mutat be mellékletében tényszerű összehasonlító áttekintést azokról a jogi biztosítékokról, amelyek a bírói függetlenség biztosítására szolgálnak olyan helyzetekben, amikor ez veszélybe kerülhet. A Bizottság a bírák és igazságügyi hatóságok hálózatával, valamint a tagállamokkal együtt tovább vizsgálja annak lehetőségét, hogyan fejlesztheti tovább az eredménytábla a jogi biztosítékok és egyéb, a strukturális függetlenséget garantáló biztosítékok hatássonosságát bemutató adatokat.

4. A 2015. évi európai igazságügyi eredménytábla

4.1. A 2015. évi európai igazságügyi eredménytábla mutatói

2015-ben immáron a harmadik uniós igazságügyi eredménytáblát tette közzé az Európai Bizottság.³³

³² A Miniszteri Bizottság CM/Rec (2010) 12. számú, a tagállamoknak szóló ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről.

³³ Lásd: *Effective Justice*. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

A 2015. évi eredménytábla *ugyanazokat a mutatókat veszi figyelembe, mint a 2014. évi*, ám néhány további információforrást is felhasznál:

- *Az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonysága*: az eljárások hatékonyságára vonatkozó mutatók továbbra is az eljárások hossza, a befejezett ügyek aránya és a folyamatban lévő ügyek száma.
- *Minőségi mutatók*: képzés, a bíróságok tevékenységének nyomon követése és értékelése, elégedettségi felmérések alkalmazása, költségvetés és humán erőforrások.
- *Függetlenség*: az eredménytábla bemutatja a Világgazdasági Fórum éves globális versenyképességi jelentésében közzétett, az igazságszolgáltatás érzékelt függetlenségét jelző adatokat. A 2015. évi eredménytábla emellett naprakész információkat nyújt a 2014-ben előterjesztett jogi biztosítékokról, és a szervezeti függetlenségre is kiterjeszti az összehasonlító áttekintést.

A 2015. évi eredménytábla a lehetséges tendenciák azonosítására törekszik a következő három kulcsfontosságú területen: *az igazságszolgáltatás hatékonysága, minősége és függetlensége*. Új mutatószámokon és új információforrásokon alapuló, pontosított adatokat tartalmaz (ilyen például a bíróságok hatékonysága a közbeszerzés és a szellemi tulajdonjogok területén).

A 2015. évi eredménytábla új paramétereket is feltüntet, például az alábbiak tekintetében: az alternatív vitarendezés alkalmazása és elősegítése többek között a fogyasztói jogvitákban, a kis értékű követelések online eljárásainak minősége, a bíróságok kommunikációs politikája, valamint a női hivatásos bírák részaránya. Az eredménytábla azoknak a tényezőknek is figyelmet szentel, amelyek elősegíthetik az igazságszolgáltatási rendszerek minőségének javítását.

4.2. A 2015. évi európai igazságügyi eredménytábla főbb megállapításai

Az EU 2015-ös igazságügyi eredménytáblájának főbb megállapításai a következők:

- A tagállamokban *az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának javulása* figyelhető meg. A helyzet azonban jelentősen különbözik az egyes tagállamokat és az egyes mutatókat tekintve. Időt vesz igénybe, amíg megmutatkoznak az igazságügyi reformok eredményei.
- *Folytatódtak az IKT igazságszolgáltatási célú alkalmazásának fokozására irányuló erőfeszítések*. A mutatószámok azonban hiányosságokat jeleznek számos tagállamban, mind a bírósági ügykezelést és igazgatást, mind a bíróságok és a felek közötti kommunikációt szolgáló IKT-eszközök tekintetében.
- A legtöbb tagállamban *a bírák több mint 20%-a vett részt uniós jogi vagy egy másik tagállam joganyagára vonatkozó továbbképzésben*. Ez jelentősen meghaladja a gyakorló jogászok 5%-ára vonatkozó éves célkitűzést (ennyi gyakorló jogászt kell képezni ahhoz, hogy 2020-ig elérjék az 50%-os célt).
- A tagállamok többsége *ingyenes online hozzáférést biztosít a nagyközönség számára a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletekhez*.
- *Minél magasabb szintű egy adott bíróság, annál alacsonyabb a női bírák aránya*. Noha az első- és másodfokú bíróságokon dolgozó női hivatásos bírák aránya egyaránt kedvező tendenciát mutat, a legfelsőbb bíróságok esetében a legtöbb tagállamnak még lépéseket kell tennie a 40 és 60% közötti nemi egyensúly eléréséhez.

5. A 2016. évi európai igazságügyi eredménytábla

5.1. A 2016. évi európai igazságügyi eredménytábla főbb újdonságai

A 2016. évi igazságügyi eredménytábla³⁴ továbbfejleszti a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek működésének átfogó áttekintését: új mutatók bevezetésére került sor, amelyek például a felhasználók körében végzett tagállami felmérésekre, a költségmentesség elérhetőségére és a minőségi standardok meglétére vonatkoznak; bővítették a függetlenségre vonatkozó mutatókat, többek között a közvélemény és a vállalkozások körében a bíróságok és a bírák függetlenségének érzékeléséről végzett, új Eurobarométer-felmérésekkel;³⁵ valamint mélyebb betekintést biztosítanak egyes területekre, például az elektronikus kommunikációval kapcsolatosan. Végezetül pedig az adatgyűjtésben részt vevő tagállamok száma is nőtt.

5.2. A 2016. évi európai igazságügyi eredménytábla főbb megállapításai

Az eredménytábla negyedik kiadásának főbb megállapításai a következők:

- *A tagállamok többsége aktívan törekszik igazságszolgáltatási rendszerének javítására.* Az ilyen intézkedések széles körébe tartozik például az eljárásjog reformja, az információs és kommunikációs technológia (IKT) fokozottabb használata az igazságszolgáltatási rendszerben, valamint az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának további ösztönzése.
- *Rövidebb eljárások a polgári és kereskedelmi peres ügyek esetében.* Míg a folyamatban lévő ügyek időtartamát tekintve általában véve stabilitás tapasztalható, több tagállamban figyelhető meg javulás, ahol különösen nagy kihívást jelentett a folyamatban lévő ügyek magas száma.
- *Az igazságszolgáltatási rendszer jobb hozzáférhetősége* különösen a kis értékű követelések elektronikus benyújtása, valamint az alternatív vitarendezési (AVR) módszerek ösztönzése terén. Ugyanakkor továbbra is javításra szorul az ítéletek online elérhetősége, valamint a bíróságok és a felek közötti elektronikus kommunikáció.
- *A bírói készségekre irányuló képzések,* valamint az IKT ügyviteli rendszerekben való alkalmazásának fejlesztése is további erőfeszítéseket igényel.
- A tagállamok többsége használ az igazságszolgáltatási rendszerének különböző aspektusaira vonatkozó *standardokat*, ugyanakkor ezek tartalmában és érvényesítésében jelentős különbségek vannak. Például a tagállamok kevesebb mint fele rendelkezik a meglévő ügyhátralék kezelését célzó intézkedésekre vonatkozó standardokkal, és még kevesebb határozta meg a folyamatban lévő ügyek maximális hosszát.
- Az eredménytábla bemutatja a *bírói függetlenség érzékelésére* vonatkozó különböző felmérések eredményeit, amelyekből egybehangzóan az tűnik ki, hogy bizonyos tagállamok rendkívüli kihívásokkal szembesülnek. Azokban az országokban, ahol

³⁴ Lásd: *Effective Justice*. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

³⁵ Lásd: *Public Opinion*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/publicopinion/index.cfm> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

nagyon alacsony mértékűnek érzékelik a függetlenséget, különösen a kormányzatnak és a politikusoknak vagy gazdasági, illetve más speciális érdekeknek betudható beavatkozást vagy nyomásgyakorlást jelölik meg ennek okaként a válaszadók.³⁶

6. A 2017. évi európai igazságügyi eredménytábla

6.1. A 2017. évi európai igazságügyi eredménytábla főbb újdonságai

Az eredménytábla ötödik kiadása³⁷ egyrészt számba veszi az idők során elért eredményeket, másrészt a korábbi kiadásokhoz képest az igazságügyi rendszerek működésének új aspektusait vizsgálja: például, hogy a fogyasztók milyen könnyen férhetnek hozzá az igazságszolgáltatáshoz, és milyen csatornákat használnak a vállalkozások elleni panaszok benyújtására. Először fordul elő, hogy az eredménytábla a pénzmosási bűncselekményekkel kapcsolatos bírósági eljárások hosszát is mutatja.

Az eredménytábla 2017. évi kiadása továbbfejleszti az áttekintést, és az igazságszolgáltatási rendszerek működésének új vonatkozásait vizsgálja:

- Annak jobb megértése érdekében, hogy a fogyasztók hogyan férnek hozzá az igazságszolgáltatáshoz, megvizsgálja, hogy milyen csatornákat vesznek igénybe a gazdasági társaságokkal szembeni panaszaik benyújtásához (például bíróságok, bíróságon kívüli módszerek), *hogyan befolyásolja* – különösen a szegénység kockázatának kitett személyek esetében – *a költségmentesség és a bírósági eljárási illetékek az igazságszolgáltatáshoz való jogot*, a peres és a fogyasztóvédelmi hatóságok előtt folytatott eljárások hosszát, valamint azt, hogy hány fogyasztó használja az online vitarendezési (OVR) platformot.³⁸
- *A bírói kar függetlenségével* kapcsolatos tagállami helyzetek nyomon követése érdekében ez a kiadás bemutatja egy új felmérés eredményét, amely a bírói függetlenség polgárok és gazdasági társaságok általi megítélését vizsgálja; ezenkívül új adatokat tartalmaz a bírói függetlenség védelmét szolgáló biztosítékokról.
- Ez a kiadás továbbra is vizsgálja azt, hogy a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek hogyan működnek az egységes piacra és a beruházásbarát környezetre vonatkozó uniós jog konkrét területein. Az eredménytábla első alkalommal ad áttekintést arról,

³⁶ Věra Jourová, a jogérvényesülésért, a fogyasztópolitikáért és a nemek közötti esélyegyenlőségért felelős uniós biztos szerint: „A negyedik uniós igazságügyi eredménytábla alapján megállapítható, hogy az igazságszolgáltatási rendszerek javítására irányuló tagállami erőfeszítések továbbra is eredményesek. A nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek kulcsszerepet játszanak a jogállamiság fenntartásában, az uniós jog megerősítésében és a beruházásbarát környezet megteremtésében, ezért ezek az erőfeszítések indokoltak.” (Lásd: *2016. évi uniós igazságügyi eredménytábla: egymástól való tanulás a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának javításáért*. Brüsszel, 2016. április 11., Európai Bizottság – Sajtóközlemény. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1286_hu.htm [A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.]

³⁷ Magyarul lásd: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A 2017. évi uniós igazságügyi eredménytábla*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HU/COM-2017-167-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

³⁸ Az OVR 2016-ban kezdte meg működését.

hogyan a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek miként működnek, amikor a büntető igazságszolgáltatás részeként uniós jogszabályokat alkalmaznak a *pénzmosási bűnügyekben*. Megvizsgálja továbbá az ideiglenes intézkedések meghozatalára irányuló eljárások hosszát annak érdekében, hogy bizonyos jogterületeken meg lehessen előzni a közvetlen károkat.

- Annak érdekében, hogy világosabb képet kapjunk *az IKT igazságszolgáltatási rendszerekben való jelenlegi alkalmazásáról*, ez a kiadás ismerteti az ügyvédek bíróságokkal folytatott kommunikációs módjairól készített felmérés eredményeit, és az okokat, amiért az IKT-kat használják.
- Mivel a bíróságok működésének normái hozzájárulhatnak az igazságszolgáltatási rendszerek minőségének javításához, ez a kiadás részletesebben megvizsgálja a *bírósági igazgatás és a felek ügy előrehaladásáról való tájékoztatásának javítását célzó standardokat*.

6.2. A 2017. évi európai igazságügyi eredménytábla főbb megállapításai

A 2017. évi kiadás legfontosabb megállapításai a következők:

- *Rövidebb polgári és kereskedelmi bírósági eljárások*: a polgári és kereskedelmi peres ügyek hossza jelentősen lerövidült több tagállamban. Ez a javulás öt év távlatában (azaz 2010 óta) egyértelműbb, mint rövid távon.
- *A fogyasztóvédelem érvényesítésének elemzése*: Az uniós fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtása a tagállamok feladata. Az eredménytábla alapján a közigazgatási eljárások és a bírósági felülvizsgálatok hossza ezen a területen nagymértékben országfüggő. Az eredménytáblából az is kiderül, hogy a fogyasztóvédelmi hatóságok sok fogyasztói problémát közvetlenül oldanak meg anélkül, hogy bírósághoz kellene fordulni.³⁹
- *A pénzmosás elleni küzdelem elemzése*: a negyedik pénzmosási irányelv előírása szerint a tagállamok először adtak meg erre a területre vonatkozó adatokat. Azon tagállamok között, amelyek esetében rendelkezésre állnak adatok, jelentős eltérések mutatkoznak az ügyek hosszában – kevesebb mint fél évtől közel három évig terjedhetnek.⁴⁰
- *A költségmentességi lehetőségek és a bírósági illetékek mértéke kulcsfontosságú tényezők – különösen a szegénységben élő polgárok esetében – az igazságszolgáltatáshoz való jog szempontjából*. Ez a kiadás megvizsgálja, hogy a költségmentességet biztosító rendszerek mennyiben nyújtanak támogatást egy céggel jogvitába került fogyasztónak egy nagy értékű (azaz 6000 EUR összegű), illetve egy alacsony értékű

³⁹ Lásd: 2017. évi uniós igazságügyi eredménytábla: Hatékonyabbá váló igazságszolgáltatási rendszerek, kihívásokkal. Brüsszel, 2017. április 10. Európai Bizottság – Sajtóközlemény. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

⁴⁰ Az adatgyűjtés várhatóan javulni fog az irányelv 2017. júniusi végrehajtásával.

(azaz az Eurostat szegénységi küszöbének⁴¹ megfelelő) követelés esetében. Egyes tagállamokban azok a fogyasztók, akiknek a jövedelme meghaladja az Eurostat szegénységi küszöbét, nem kapnak költségmentességet. A költségmentesség igénybevételével összefüggő nehézségek különösen elrettentőek lehetnek azokban az esetekben, amikor a bírósági illetékek a követelés értékének jelentős részét teszik ki.

- *Az IKT megfelelő használata a bíróságokon hozzájárul az eljárások felgyorsításához és a költségek csökkentéséhez.* Az eredménytábla azt mutatja, hogy nem minden tagállamban van lehetőség a követelések elektronikus benyújtására és a bírósági eljárás előrehaladásának online nyomon követésére. A bíróságok és ügyvédek közötti tényleges IKT-használatról készült felmérés arról tanúskodik, hogy a felmérésben szereplő 20 tagállam közül tizen széles körben használják az IKT-eszközöket.⁴² Tizből nyolc tagállam esetében, ahol az ügyvédek az IKT jelentősen kisebb mértékű használatáról számolnak be, a leggyakrabban megjelölt ok, hogy az eszközök nem állnak rendelkezésre, továbbá kisebb mértékben az IKT használata terén szerzett rossz tapasztalat.
- A 2017. évi eredménytábla a polgárok (Eurobarométer) és a cégek (Eurobarométer és Világgazdasági Fórum) körében végzett felmérések alapján ismerteti az érzékelt függetlenség alakulását. Az összes felmérés általában véve hasonló eredményeket mutat, különösen azon tagállamok körében, ahol az érzékelt bírósági függetlenség a legalacsonyabb és a legmagasabb szintű. A Világgazdasági Fórum – ötödik alkalommal bemutatott – felmérése azt jelzi, hogy a vállalkozások által érzékelt függetlenség javult vagy stabil maradt a tagállamok több mint kétharmadában, a megelőző évvel és 2010-zel összehasonlítva egyaránt. 2010-hez képest több olyan tagállamban is javulás történt, ahol alacsony az érzékelt függetlenség. A bírósági és a bírói függetlenség érzékelt hiányának okaként leggyakrabban a kormány és a politikusok beavatkozását vagy nyomásgyakorlását jelölték meg, amelyet a gazdasági vagy egyéb sajátos érdekeket szolgáló nyomásgyakorlás követett. Mindkét ok továbbra is jelen van több olyan tagállam esetében, ahol az érzékelt függetlenség szintje nagyon alacsony. A bíróságok és a bírák megfelelő szintű észlelt függetlenségének okai között a cégek és a polgárok több mint háromnegyede (az összes válaszadó 38%-a, illetve 44%-a) nevezte meg a bírák jogállása és helyzete által nyújtott biztosítékokat.
- *Standardok:* A standardok javíthatják az igazságszolgáltatási rendszerek minőségét. Ez a kiadás részletesebben megvizsgálja az eljárások ütemezésének és a felek tájékoztatásának javítását célzó egyes standardokat. A legtöbb tagállam használ határidőkre vonatkozó standardokat. Ugyanakkor egyes, a hatékonyság területén különös kihívásokkal szembesülő tagállamok jelenleg nem alkalmaznak ilyeneket. A határidőket (például az ügy iktatásától az első tárgyalásig tartó időt) meghatározó standardok a legerteljesebbek, míg időkeretekre (például a bizonyos időn belül befejezendő ügyek előre meghatározott arányát meghatározó) és ügyhátraléokra vonatkozó standardokat ritkábban használnak.

⁴¹ A szegénységi küszöböt a rendelkezésre álló ekvivalens háztartási jövedelem nemzeti mediánjának 60%-ában határozták meg. A jövedelmekkel és az életkörülményekkel kapcsolatos európai felmérés, Eurostat-táblázat: *Income and Living Conditions*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

⁴² Leggyakrabban a bíróságokkal való általános kommunikációhoz használják az elektronikus utat, míg az iratok aláírására, a követelések, idézések és bizonyítékok benyújtására valamivel ritkábban.

7. Zárszó

A hagyományos jogászi módszertől alapvetően idegen a számokkal való mérés, sőt – ahogy arra Jakab András rámutat – már maga az is ellentmondásos, hogy a jogászok miként tekintenek ezekre a statisztikai módszerekkel (jellegzetesen nem jogászok által) előállított számokra: részben az egyszerűsítések miatt lenézik (és néha egy-egy nehezen hihető részeredménnyel megpróbálják magát az indexépítést mint olyat diszkreditálni), részben azonban irigységgel vegyes csodálattal tekintenek a számukra alig érthető matematikai megoldásokra.⁴³ Ezért – csatlakozva Jakab felfogásához – az ilyen indexeket célszerű a maguk helyén kezelni: hasznos kiegészítő információkként, amelyek segíthetnek ugyan az összkép megértésében és a megfelelő kérdések feltevésében, de amelyeket semmiképp sem szabad kritikátlanul elfogadni.⁴⁴

Őt kiadás után az látható, hogy a 2017. évi uniós igazságügyi eredménytábla előrelépést mutat: az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonysága általában véve javult, számos tagállam mutatott hajlandóságot igazságügyi reformok végrehajtására, a Tanács minden évben ajánlásokat fogalmazott meg egyes tagállamok számára, az igazságszolgáltatás aktívan együttműködött a Bizottsággal, és az Európai Parlament már kezdetektől támogatta az e területen hozott uniós fellépéseket. A 2017. évi igazságügyi eredménytábla következtetései szerint továbbra is vannak kihívások, és további erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a polgárok számára fenntartható haszon jelentkezzen, de a jogállamiság és Európa jövője megérdemli ezeket az erőfeszítéseket.⁴⁵

Felhasznált irodalom

- A magyar igazságügyi rendszer és az EU – tények, számok, összehasonlítások. *Pénzügyi Szemle*, 2013. 03. 29. Elérhető: www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/a-magyar-igazsagugyi-rendszer-es-az-eu-tenyek-szamok-osszehasonlitasok (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.).
- ÁGH Attila (2014): EU-integráció és tagállami versenyképesség. Az együttesen gyakorolt szuverenitás a vágatató globalizáció korában. *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 49–66.
- ALBERS, Pim (2009): The Assessment of Court Quality: Hype or Global Trend? *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1. No. 1. 53–60.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2012): Az alapjogvédelem hatékonysága a hatásköri változások tükrében. *Pázmány Law Working Papers*, 38. sz.
- Beigazolódta az igazságszolgáltatási reform eredményei* (2014). Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/beigazolodtak-az-igazsagugyi-reform-eredmenyei> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

⁴³ JAKAB 2015.

⁴⁴ JAKAB 2015.

⁴⁵ Lásd a 2017. évi igazságügyi eredménytábla következtetéseit (4. Conclusions, 45.).

- DORI, Adriani (2015): *The EU Justice Scoreboard – Judicial Evaluation as a New Governance Tool*. Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law Working Paper Series MPILux Working Paper 2. Elérhető: www.mpi.lu/fileadmin/mp/medien/persons/Dori_Adriani/The_EU_Justice_Scoreboard_-_Judicial_Evaluation_as_a_New_Governance_Tool.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- Hatékonyág, minőség, függetlenség. *Bíróság*, 2015. 03. 26. Elérhető: <http://birosag.hu/media/aktualis/hatekonyag-minoseg-fuggetlenseg> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- JAKAB András (2015): A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Pázmány Law Working Papers*, 12. sz. 187–211.
- Javul Magyarországon a bírói függetlenség megítélése – A Bizottság közzétette a 2015. évi európai igazságügyi eredménytáblát. *Jogi Fórum*, 2015. 03. 10. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/33410 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- PACZOLAY Péter (2015): A bírói döntések kiszámíthatósága és állandósága. In NOCHTA Tibor – MONORI Gábor szerk.: *IUS EST ARS – Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 393–398.

Jogi hivatkozások

2016. évi uniós igazságügyi eredménytábla: egymástól való tanulás a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának javításáért. Brüsszel, 2016. április 11., Európai Bizottság – Sajtóközlemény. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1286_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
2017. évi uniós igazságügyi eredménytábla: Hatékonyabbá váló igazságszolgáltatási rendszerek, kihívásokkal. Brüsszel, 2017. április 10. Európai Bizottság – Sajtóközlemény. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A 2017. évi uniós igazságügyi eredménytábla. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HU/COM-2017-167-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- A Miniszteri Bizottság CM/Rec (2010) 12. számú, a tagállamoknak szóló ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Checklist for Promoting the Quality of Justice and the Courts: Adopted by the CEPEJ at Its 11th Plenary Meeting Strasbourg, 2–3 July 2008* (2008). Strasbourg, Council of Europe Publishing. Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ). Elérhető: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.).
- Effective Justice*. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- Income and Living Conditions*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- International Framework for Court Excellence*. Elérhető: www.ncsc.org/resources/~media/microsites/files/icce/ifce-framework-v12.ashx (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- Public Opinion*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Eu Anti-Corruption Report. Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

The Quality of Criminal Justice and the Harmonisation of Criminal Legislation in the Member States (2004). Brüsszel, Európai Parlament.

Unió igazságügyi eredménytábla: az Európai Bizottság kiterjeszti a tagállamok igazságügyi rendszerére vonatkozó vizsgálat körét. Európai Bizottság – Sajtóközlemény (2013). Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-285_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

A közösségi jóllétet jellemző indikátorokat érő új kihívások, különösen a gazdaság- és társadalompolitika, a szegénység és az egészségügy területén

Baritz Sarolta Laura¹ – Báger Gusztáv² – Kelemen Rita³
– Kiss Norbert⁴ – Szabó Ildikó⁵

1. Bevezetés

A *Jó Állam Jelentés Közösségi jóllét* hatásterülete céljellegű, azaz ezen hatásterületen belül olyan indikátorokat vizsgálunk, amelyek a kormányzati intézkedések céljaira és azok megvalósulására fókuszálnak, valamint gazdasági és társadalmi vonatkozásban is az egyén kiteljesedését segítik elő.

A tanulmány első részében felvázoljuk azokat a változásokat, amelyek a 2016. évi indikátorszetthez képest bekövetkeztek 2017-ben. Ezen rész nemcsak utal a módosításokra, hanem azok szélesebb értelemben vett célját, indokait is felvázolja.

A *Közösségi jóllét* munkacsoport azonban az indikátorok szűken vett elemzésén túl számos területen vizsgálja a közösségi jóllét megvalósulását segítő eszközöket és folyamatokat. Jelen háttér tanulmány célja három területen végzett elemzés szélesebb körű bemutatása. E területek a következők:

- a gazdaság- és társadalompolitika számára új hangsúlyok meghatározása,
- a létminimum és a szegénység mutatói egy újszerű módszertan mentén és
- az egészségügyi ellátórendszer működése és az egészségi állapot közötti kapcsolat.

Ugyanakkor a tanulmánynak nem célja a kormányzati (hivatalos) kommunikáción alapuló következtetésekre reagálni, és egy-egy közösségi jóllétet érintő szakterületen megjelent politikai, közpolitikai vélemények közötti álláspontokat ütköztetni. Így például a tanulmány nem tér ki a háziorvoshiány megoldására, a tisztiorvosi ellátórendszer átalakítására, az általános vastagbélrák-szűrési program minősítésére, a rokkantellátási rendszer színvonalára, a védőnőket és az otthonápolásban részt vevőket érintő díjazásra.

¹ Baritz Sarolta Laura adjunktus, Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola.

² Báger Gusztáv professzor, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

³ Kelemen Rita elnökhelyettesi tanácsadó, Központi Statisztikai Hivatal.

⁴ Kiss Norbert adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem.

⁵ Szabó Ildikó tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

2. Az indikátorok változása

A munkacsoport minden évben gondosan mérlegeli, hogy szükséges és indokolt-e az indikátorszett esetleges módosítása. Olyan szempontokat kell figyelembe venni, mint a gazdaság- és társadalompolitika új hangsúlyai, a közösségi jóllétet befolyásoló tényezők szerepének alakulása, új elemzési módszertanok megjelenése, valamint a nemzetközi és területi összehasonlítások követelményei.

A 2016. évi *Jó Állam Jelentés*hez a *Jövedelmi helyzet* egyik indikátora (A 3. és 4. jövedelmi ötödbe esők bruttó átlagjövedelme az országos átlagérték arányában) helyett mérlegeltük a *Mediánjövedelem PPS-ben számított értéke* mutatót vagy a *Felső és alsó jövedelmi ötöd aránya* mutató alkalmazását. Az előbbit a mediánjövedelem fogalmának még újszerű volta és makromutató jellege miatt nem alkalmaztuk, az utóbbit pedig – jóllehet mikromutató jellegű, és az állam működésére jobb rálátást biztosít – azért vetettük el, hogy a 2017. évi jelentésben megmaradjon a közvetlen összehasonlítás lehetősége e fontos mutató előző évi értékével.

A 2017-es *Jó Állam Jelentés* előkészítésekor mérlegeltük az *Egészségügyi és szociális védőháló* dimenzió esetében *Az egészségügyi kiadások a GDP arányában* indikátor helyett a *Társadalmi juttatások a GDP %-ában* indikátor használatát, amelynek részterületenkénti bontása is rendelkezésre áll hosszú idősorban. Tekintettel arra, hogy az *Egészségügyi kiadások a GDP arányában* jól jellemzi az állam hozzájárulását az egészségügyi kiadásokhoz, ezért ennek használatát továbbra is célszerűnek tartottuk. Egyetértés volt abban is, hogy a *Társadalmi juttatások a GDP %-ában* fontos mutató, ezért egy másik alkalmazott indikátor, a *Születéskor várható átlagos élettartam* helyére célszerű tenni. E dimenzió kapcsán felmerült az is, hogy maradjon-e a *Bölcsődei férőhelyek számára* vonatkozó mutató. Többen amelletl érveltek, hogy a bölcsődei férőhelyek száma jól jellemzi az állami beavatkozás jótékony hatását. A mérlegelés során figyelembe vettük, hogy az elmúlt időszakban több mutató is kimozdult a stagnáló pozícióból, ezért érdemes lenne azokat is bemutatni (például a családi napközök számát, a termelékenység arány alakulását). Végül megállapodás született arról, hogy a *Bölcsődei férőhelyek száma* helyett új mutató legyen a *Teljes termelékenység arány*, de a mutató jellemzésekor jelenjenek meg a bölcsődei férőhelyek és a családi napközök számának alakulására vonatkozó adatok is.

A *Foglalkoztatás és oktatás* dimenzióval kapcsolatban a *Korai iskolaelhagyók aránya* indikátor helyett felmerült a *PISA-felmérés eredménye* mutató alkalmazása, tekintettel egyrészt a korábbi mutató értékének monoton jellegére, másrészt a PISA-felmérés rendelkezésre álló új eredményeire. Mérlegeltük, hogy a közjó az emberi kiteljesedést szolgálja, és a PISA ezen kompetenciákat méri, ezért indokolt lehet a csere. Ám azt is figyelembe vettük, hogy a PISA által mért eredményekre az államnak csak nagyon szűk körben van ráhatása, míg a korai iskolaelhagyók arányára igen, így érdemes lenne a jelenlegi mutatót meghagyni. Végül egyetértés volt abban, hogy a PISA-eredményeket bemutatjuk, de nem a *korai iskolaelhagyók arányára* vonatkozó mutató helyett, hanem a *Köz munkások száma* indikátor helyére kerül.

A 2017. évi jelentésben fontos előrelépés a területi összehasonlítás hangsúlyosabbá válása. Feladatunknak tekintettük a nemzetközi és a területi munkacsoport tevékenységének segítségét oly módon, hogy kísérletet tettünk a nemzetközi összehasonlítások és a területi

(regionális) összefüggések sokoldalúbb feltárására, illetve e munkacsoportok eredményeinek hasznosítására a *Közösségi jóllét* indikátorainak elemzése során.

A 2018. évi jelentésben kizárólag két indikátor változik. Az egyik mutató a PISA-felmérésre vonatkozik, amely helyett az országos kompetenciafelmérésre vonatkozó indikátor fog megjelenni. A változást az indokolja, hogy a PISA-felmérésre háromévente kerül sor, így a 2017. évi jelentésben szereplő adatokhoz képest új adat 2018-ban nem várható. A másik indikátor, amely változott, az egyén által végzett tevékenység tartalmasságára vonatkozik. Ezen indikátor adatainak összesítését, elemzését sem a KSH, sem az Eurostat nem folytatja tovább, ezért a mutató lecserélése szükségszerű. Az új indikátor a Jó Állam Véleményfelmérésből⁶ származik, és az egyének társadalmi kapcsolatait hivatott elemezni.

3. Kutatási és elemzési eredmények

3.1. Új hangsúlyok az állam gazdaság- és társadalompolitikája számára

A 2017. évi *Jó Állam Jelentést* megalapozó kutatások eredményeképpen a *Közösségi jóllét* hatásterület új indikátorokkal bővült, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a kutatás szemlélete újabb szempontokkal gazdagodott. Az *Élettel való elégedettség*, az *Egyén által végzett tevékenység tartalmassága*, az *Önkéntes társadalmi munka gyakorisága* indikátorok azt szemléltetik, hogy a hagyományos, szűk értelemben vett anyagi és anyagi jellegű tartalmakat hordozó mutatók elemzésén túl a Jó Állam kutatói olyan jelenségeket is szerettek volna feltárni, amelyek komplexebb, teljesebb képet adnak a magyar állampolgárokról, az állam gazdasági, társadalmi életéről, illetve egy egyre gyakrabban megfogalmazott társadalmi-gazdasági cél, a közjó megvalósulásáról.

Az indikátorok alkalmazása mögött egy újszerű gazdasági-társadalmi elvrendszer húzódik meg, amelynek előtérbe kerülése elősegítheti a kívánt paradigmaváltást a gazdaság és a társadalom életében. Összefoglalóan emberközpontú gazdaságként írhatjuk le ezt a gazdasági-társadalmi paradigmát, amelynek évezredes alapelvei visszanyúlnak az ókori görög és keresztény felfogáshoz gazdaságról és társadalomról. Ez az emberközpontú felfogás fedezhető fel az ókori klasszikus filozófusok, például Arisztotelész társadalmi, gazdasági tanításában, a középkori fejlett keresztény világ gazdaságképében – amelynek kiemelkedő példája a 15–18. századi Itália Antonio Genovesi fémjelezte civil gazdaság elmélete és annak megvalósulása –, de ez az elvrendszer fogalmazódott meg az Egyház társadalmi tanításában is. Az emberközpontúság azonban egy jóval szélesebb kört is felölel: ezt vallják jelen korunkban az úgynevezett etikus gazdaság, a civil gazdaság szószólói, az ökológiai gazdaságtan, a fenntartható fejlődés teoretikusai, ezt a gondolkodásmódot tükrözi a közgazdaságtan buddhista felfogása is, és képviselik olyan neves közgazdászok, mint a Nobel-díjas Amartya Sen, Amitai Etzioni, Herman Daly, Scitovsky Tibor, Polányi Károly, Stefano Zamagni vagy a szintén Nobel-díjas Elinor Ostrom. Az emberközpontú gazdaság alapelveit nézzük át most röviden.

⁶ A Jó Állam Véleményfelmérés átfogó, nagy mintás reprezentatív kérdőíves adatfelvételre alapozva méri a kormányzati képességek lakossági percepcióját. A kutatás évente zajlik, 2016-tól kezdve, 2500 fő megkérdezésével.

Az emberközpontúság lényege, hogy az ember alanya és célja a társadalmi, gazdasági folyamatoknak, tehát nem mint a haszonmaximalizálás eszköze (mint fogyasztó, mint munkaeerő, mint erőforrás) vesz részt a gazdasági folyamatokban, hanem mint test és lélek integrált egysége, mint alap és kiindulópont, akinek kiteljesedése és boldogsága, java végső cél lesz a gazdaság segítségével. Ebből az is következik, hogy a gazdaság válik az emberi kiteljesedés eszközévé, a gazdaság mintegy „szolgáló gazdasággá” szelídül a megfordult cél-eszköz tételezésben. Így fog beágyazódni a gazdaság a társadalomba, ahogy például Polányi Károly vallja *A nagy átalakulás* című könyvében; vagy a kultúrába, Arjo Klamer holland közgazdász szerint. A gazdaság eszközjellege mellett számos kortárs vezetés-szervezési és gazdaságfilozófiai munka is érvel (vö. Perez Lopez, Antonio Argandoña, Helen J. Alford, Michael J. Naughton, Johan Verstraeten, Ed Diener stb.).

Amennyiben az embert tesszük meg a gazdasági rendszer alapjává és céljává, meg kell válaszolnunk a kérdést, melyik az elsődleges: a struktúra vagy az ember mint a struktúra alkotóeleme? A pszichológia és a szociológia az elmúlt 60 év során különböző válaszokat adott a kérdésre. Az 1950-es, kora 60-as évek behaviorizmusa a struktúra, a környezet elsőbbségét vallotta, eszerint a csoportnyomás uralkodni tud az emberen, az ember elveszti identitását a csoportban (groupness; vö. Festinger, Durkheim, Allport, Luhmann stb.). A humanisztikus pszichológiával viszont (Abraham Maslow, Carl Rogers) az 1960-as évek végétől megjelent az ember elsőbbségének gondolata a struktúra primátusával szemben. A self-determination theory (SDT) vagy öndeterminációs elmélet a 70-es, 80-as évektől (Richard Ryan, Edward Deci, Kopp Mária, Martos Tamás stb.) egyenesen azt állítja, hogy a folyamatok végső hajtóereje az ember belső motivációja, amely az ember szabadságán nyugszik. II. János Pál is – a bűn és erény struktúráiról értekezve – úgy vélte, hogy a végső meghatározó az ember, az ő egyéni felelősségét és szabadságát a struktúra sem tudja elvenni. Ugyanakkor a rendszer is hatással van az emberre, létezik csoportnyomás, agy mosás, de végső soron az emberen, az ő szabadságán múlik a rendszer sorsa. Így – az emberközpontúság alátámasztásául – kimondható a következő állítás: a gazdasági rendszer végső meghatározója az ember, a struktúra visszahatásával.

Ezek alapján megfogalmazhatjuk a következő hipotézist: amilyen az emberi értékrend, olyan lesz a ráépülő gazdasági rend is. Tehát a gazdasági rend végső meghatározója az emberi értékrend. Ezért érdemes a gazdasági rend mögött meghúzódó etikai, erkölcsi rendet is vizsgálni. Egy utilitarista háttérű, haszonelven alapuló emberi értékrend más típusú gazdasági rendet eredményez, mint egy erényeken, erkölcsön alapuló „erényetikai” értékrend. Az utilitarizmus (Jeremy Bentham, John Stuart Mill) a 18. századtól adja a háttérét a gazdasági, társadalmi életnek (vö. angolszász politikai gazdaságtan, Adam Smith); a mai főáramú közgazdaságtan és társadalmi gondolkodás is a haszonközpontúságot képviseli. Az erényetika Arisztotelésztől a középkori keresztény gondolkodókön át (Aquinói Szent Tamás, Firenzei Szent Antonin, Sienai Szent Bernardin, a ferences rend Monti di Pietà népbankjai stb.) a 20. századi szociális piacgazdaság és a civil társadalom, gazdaság alapjait fellelhető a tudományos és közgondolkodásban.

Az utilitarista háttérű, ma haszonközpontúnak mondható gazdasági rendszerben a gazdasági fő cél a profit maximalizálása, a piaci séma a nyer-veszít ellentétpár, a gazdaság hajtómotorja a szubjektív önérdek, és az emberi, üzleti kapcsolatok eszközszerűek (ÉN-AZ), a wicksteedi non-tuizmus alapján. Az értéksemlegesség követelmény a rendszerben. A boldogság megragadása a hedonizmus talaján áll.

Az erényetikai háttérű gazdasági rend különbözik a haszonközpontú rendtől. A legfőbb gazdasági cél itt a közjó megvalósítása, amely nem más, mint az ember boldogságának elősegítése integrált módon, a gazdaság és más társadalmi szektorok (például egészségügy, oktatás, kultúra, média stb.) együttes segítségével. Ennek a boldogságnak nem a hedonizmus, hanem az arisztotelészi úgynevezett *eudaimonia*, illetve a keresztény boldogság-felfogás az alapja. A 18. századi olasz civil gazdasági paradigma „közjóllétnek”, *public happiness*nek nevezte a gazdaság legfőbb célját.⁷ Ez a boldogságfelfogás három tényező együttesét foglalja magában: az emberi kiteljesedést, az emberi kapcsolatokat és a lelki életet, Arisztotelész szerint is.

Az emberi kiteljesedés megértéséhez meg kell ismernünk egy ősi alapelvet: az értékek hierarchikus rendjének elvét. A klasszikus görög bölcselek, de mai filozófusok (például Max Scheler, Nicolai Hartmann, Weissmahr Béla stb.) szerint is a világ értékei közt van egy hierarchikus rend, amelyben az anyagi javak a legalsó szintet képezik, és a hierarchia csúcsán az intellektuális, majd legfelül az erkölcsi javak állnak. Arisztotelész így írja: „A test a lélek eszköze”, és három értékfajtát különböztet meg növekvő rendben: külső javak (ezek az anyagi és ilyen jellegű javak), testi javak, végül a legnagyobb értéket képviselik a lelki javak. Aquinói Szent Tamás is értekezik a „jó”-król (értékekről) a *Summa Theologiae* című művében, és megállapítja, hogy a hasznos jók (ezek az anyagi és ilyen jellegű javak) eszközök, míg az erkölcsi jók célok, és prioritást élveznek az összes jó előtt, a gyönyörködtető jók (a hedonizmus örömteli, kellemes, élvezetes javai) pedig se nem célok, se nem eszközök, hanem csupán kísérik a többi jót. (Például egy erkölcsi jó cselekedet járhat örömteli, kellemes érzésekkel is.) Látható itt a hedonista értékek eltérő szemlélete.

A tamási jók felosztása alapján fel lehet írni az emberközpontú, erényetikai alapú gazdaság gazdasági rendjét is, a háromdimenziós gazdaságot,⁸ ahol az első két dimenzió – a hasznos jók alapján – a gazdaság anyagi javainak síkja, úgymint tőkejavak, pénzügyek, marketing, profit stb., ezek a gazdálkodás eszközei. Felhúzható a harmadik dimenzió, amely nem más, mint az értékek dimenziója, az Aquinói Tamás-i erkölcsi jók alapján. Ezek például a bizalom, az együttműködés, szolidaritás, igazságosság, kölcsönösség stb., és itt áll a közjó is. Ez a dimenzió válik a gazdaság céljává. Látjuk tehát, hogy a profit, amely a haszonközpontú paradigmában a legfőbb cél volt, itt eszközzé, hasznos jóvá szelidül. Úgyszintén a pénz is szolgálóvá, az erkölcsi értékcélok megvalósításának eszközévé válik. Miután az erkölcsi javak elsőbbséget élveznek az anyagi javak előtt, a gazdasági aktusok csak az értékekkel, erényekkel együtt értelmezhetőek. (Például igazságos, mértékletes, tisztességes pénzügyek, okos marketing stb.) A profit tehát egy értékkel megvalósításának, végső soron a közjó létrehozásának az eszköze, így nem maximalizálni, hanem optimalizálni kell. Keressük azt az optimális profitszintet, amellyel például a környezetbarát termelés, az emberi kiteljesedést figyelembe vevő vállalkozás (például rokkantak munkába állítása, etikus, szegényeket is segítő bank, oktatásszervező tevékenység stb., vagyis társadalmi vállalkozás) megvalósítható. Látható, hogy a háromdimenziós gazdaság az értéksemlegesség helyett érték alapúságot hirdet.

⁷ GENOVESI, Antonio (2016): *Értekezések a kereskedelemről, avagy a polgári gazdaságról – Válogatott részletek (1765–69)*. Budapest, Kairosz Könyvkiadó.

⁸ BARTIZ Sarolta Laura (2016): *Háromdimenziós gazdaság. Lehet gazdálkodni erényetikai paradigmában*. Budapest, Kairosz Könyvkiadó.

A boldogság, amely a közjó tartalma, vertikálisan az emberi kiteljesedést foglalja magában az értékhierarchia mentén. Az anyagi javak, pénz az alsó szinten elősegítik az ember kiteljesedését, de az immateriális javak, mint például egészség, oktatás, kultúra, morál szervesen hozzátartoznak az ember javához, a boldogságát jelentő kiteljesedéshez. Ezért egy állami gazdaságpolitikának integrált megközelítéssel a gazdaság mellett figyelembe kell vennie a kulturális, egészségügyi, oktatási szempontokat is, ha a közjó gyarapításán fáradozik. A Jó Állam-kutatás ezért a következő indikátorokat is felvette palettájára: *Egészségügyi ellátással való elégedettség, Közoktatással való elégedettség, PISA-felmérés eredménye, Felsőfokú végzettségű fiatalok aránya, Egészségügyi kiadások a GDP arányában.*

A boldogság érényetikai felfogásának van egy horizontális vektora is: az emberi kapcsolatok. Ma már pszichológiai kutatások sokaságával alátámasztott evidencia (vö. Tim Kasser, Erich Fromm, Carl Rogers, Kopp Mária, Luigino Bruni, Stefano Zamagni, Michael F. Steger stb.), hogy az anyagi javak csak egy bizonyos szintig korrelálnak pozitívan a boldogsággal, egy szint után az anyagiasság a boldogság csökkenésével jár.⁹ Amivel a boldogság töretlenül együtt növekszik, az a tartalmas, személyes emberi kapcsolatok területe (vö. Bruni, Zamagni, Kasser).

Arisztotelész és a kortárs perszonalista filozófusok (például Martin Buber, Guy Turchany) szerint is kétféle emberi kapcsolat létezik. Az ÉN-AZ kapcsolat a haszonelv sajátja, itt az egyik ember eszköze a másiknak, saját szubjektív céljainak eléréséhez, kapcsolatuk tárgyyszerű, a középpontban az individuum szubjektív önérdeke áll. Ez a haszonért, illetve a kellemesért való barátság a nikomakhoszi etika szerint. A másik kapcsolatfajta az ÉN-TE kapcsolat, amely két egyenrangú, egymás méltóságát tiszteletben tartó, egymásnak kölcsönösen jót akaró ember kapcsolata, az arisztotelészi „erkölcsi barátság”. Ez alapján a kapcsolatséma alapján megfogalmazható az úgynevezett objektivista önérdek (Erich Fromm), amely az érényetikai paradigma önérdekkövetésének felel meg: „Az én önérdekemben benne van a másik ember javának akarása is.” Tehát az egyén önérdeke magában foglalja a másik ember szempontjainak figyelembevételét is. Ezen az alapon nyer-nyer helyzetek jöhetnek létre, a piacon való együttműködés, kölcsönösség megvalósulása, amely a játékelmélet szerint is nagyobb össznyereséget biztosít, mint a nyer-veszít képlet.

A közjó tehát magában foglalja az ember társas lény mivoltának kiaknázását is, amely a közösségek, család, hálózatok szerepének felértékelését jelenti a társadalomban.

A most leírt érényetikai, emberközpontú gazdasági, társadalmi elvek a köznevelés, az oktatás, a média és főleg a személyes példaadás segítségével alakíthatók ki és terjeszthetők el az egyén és a szervezetek szintjén, és gyakorlásuk nyilvánvalóvá teszi, hogy ez a rendszer közelebb áll az emberi természethez, mint a haszonközpontúság, és ez hozza el az ember valódi, emberhez méltó boldogságát.

⁹ KASSER, Tim (2005): *Az anyagiasság súlyos ára*. Budapest, Ursus Libris.

3.2. A létminimum és a szegénység mutatói

3.2.1. A létminimum-számításról

A létminimum értékét a KSH 2016-tól szakmai és módszertani okok miatt nem publikálja, mert nem ad releváns információkat a szegénységben élők számáról, összetételéről, így nem tud megbízható alapot szolgáltatni társadalmi és szociális döntések előkészítéséhez. A társadalomkutatáson belül a szegénységre, a szegénységben élőkre, a társadalmi ki-rekesztettségre és ezen jelenség okaira fókuszáló adatfelvételek és eredmények kiemelt fontosságúak, ezért a jelenség minél részletesebb feltárására módszertanilag megalapozott, valid mutatókat alkalmaz a KSH, az európai sztenderdeken alapuló, másfél évtizedes hagyománnyal rendelkező laekeni indikátorokat.

A létminimum-számítással kapcsolatos szakmai és módszertani problémák körüljárásával a mutató kivezetésének okait kívánjuk feltárni. A létminimum hazai elnevezése és a mutató tartalma nincs összhangban. Mivel elnevezése azt sugallja, hogy a pusztán lét minimális feltételeit jelentő összegről van szó, a mutató legtöbb felhasználója úgy tekinti és úgy kommunikálja, hogy az ezen összeg alatti jövedelemből élők mélyszegénységben élnek, éheznek. Ezzel szemben a horizontális, sok változóra kiterjedő lakossági adatfelvételek eredményeiből kiderül, hogy a létminimum értéke az átlagos jövedelemhez közeli érték, és a létminimum összegének megfelelő kiadásokkal rendelkező háztartások fogyasztása is az országos átlagértékek környékén van. Vagyis a korábban létminimumként számított érték a szerény, de tisztességes megélhetést biztosítja. Az ellentmondás fő oka, hogy az eredeti elnevezés sem volt szabatos, emellett az elmúlt 25 évben, vagyis a mutató módszertanának kialakítása óta gyökeresen átalakultak azok a körülmények, amelyek a számítások szempontjából döntő jelentőségűek, vagyis a jövedelmi viszonyok, a lakosság fogyasztási szerkezete és a háztartások összetétele. Éppen azért, mert a létminimum értéke közel van mind az átlagos jövedelemhez, mind az átlagos fogyasztáshoz, az e szint alatt élők rendkívül heterogén csoportot alkotnak, a mélyszegénységben, nyomorban élőkől a még éppen tisztességes megélhetési viszonyok között élőkig. A létminimum-mutató használata ezért akadályozná a kellően célzott társadalompolitikai, szociálpolitikai beavatkozások tervezését.

A társadalompolitika, szociálpolitika egyébként – éppen a mutató ellentmondásossága miatt – soha nem használta a létminimumot sem szegénységi küszöbként, sem segélyezési küszöbként, sem nyugdíjminimumként, sem egyéb referenciaértékként. A kiterjedt hazai családpolitikai és szociálpolitikai ellátások miatt a munkával megszerzett kereset és a tényleges jövedelem között – főként az alacsonyabb jövedelmi csoportokban – jelentős a különbség. Márpedig a létminimum alatt élő háztartások arányának meghatározásakor az összes jövedelem, és nem csak a munkából származó jövedelem figyelembevételét írta elő a módszertan.

A KSH az elmúlt évben két módszertant is bemutatott, amelyet alkalmasnak tart arra, hogy egy új, releváns, abszolút szegénységi mutató alapja legyen. Mindkét módszer összhangban van az ENSZ tervezett ajánlásaival az abszolút szegénységi mutató számításairól. A módszertani munka során a fő felhasználóinkkal – érdekképviselőkkel, kutatókkal, szakpolitikusokkal – folyamatos egyeztetés történt. Miközben a kutatók többsége egyetért azzal, hogy a jelenlegi módszertan nem alkalmas a létminimum bemutatására, érdemi javaslatok a kutatói szférából nem érkeztek. A létminimummal kapcsolatos egyeztetések, illetve

az azzal kapcsolatos kommunikáció – mind a kutatók, mind a civilek, mind a sajtó részéről – érzékelhetően politikai vitává fajult, miközben egyik közegben sem látszott törekvés a szegénység fogalmának pontos, statisztikailag is releváns és használható meghatározására.

A KSH törekedve arra, hogy az egyik legfontosabb társadalomstatisztikai kérdésről, a szegénység jelenségéről, a szegénységben élők számáról és összetételéről minél relevánsabb és szakpolitikai döntések előkészítéséhez jól használható információkat szolgáltatson, minden évben közzéteszi a szegénység és társadalmi kirekesztődés mérőszámait, a laekeni indikátorokat. Mivel ez egy koherens mutatószett, ezért sokkal árnyaltabb és részletesebb képet ad a szegénység által veszélyeztetett társadalmi csoportokról, és alkalmasabb arra, hogy beazonosításukat segítse.

3.2.2. A laekeni indikátorok

Az Európai Unió Tanácsa 2001 decemberében, a belgiumi Laekenben tartott ülésén fogadta el a szegénység és a társadalmi kirekesztődés mérésére vonatkozó indikátorokat. A tagállamokra vonatkozó egységes mutatórendszer kialakításának az volt a célja, hogy európai szinten összehasonlíthatóvá váljon a szegénység és a szociális kirekesztődés sokdimenziós jelensége. Mivel a szegénység kizárólag jövedelmi helyzet alapján történő definiálása nem ad átfogó képet az egyén, valamint a háztartás társadalmi helyzetéről, a kezdetekben alapvetően a jövedelmi szegénységre fókuszáló mutatók köre 2006-ban kibővült a szociális védelem, azon belül is a társadalmi befogadás, a nyugdíjak, valamint az egészségügyi ellátás átfogó és egységes mérésére szolgáló jelzőszámrendszerrel.

Az Európai Unió 2010-ben a szegénység csökkentésére vonatkozó célkitűzéseit az *Európa 2020* stratégiában foglalta össze. Ezen célok egyike, hogy az Európai Unióban legalább 20 millió fővel csökkenjen azok száma, akik szegénységben vagy társadalmi kirekesztődésben élnek, illetve akik esetében a szegénység vagy kirekesztődés reális veszélyt jelent. A magyar nemzeti vállalás tartalmazza a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával élő népesség arányának 5 százalékpontos csökkenését 10 év alatt, 2020-ig. 2014-re a ráta 3,3 százalékponttal mérséklődött.

Az *Európa 2020* stratégia keretében az unió szakbizottságai kidolgozták a szegénység, társadalmi kirekesztődés mérésének egységes, valamennyi tagállamra vonatkozó összetett mutatóját. A kibővített, összetett indikátor (AROEPE – *At Risk of Poverty or Social Exclusion*; a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya) kidolgozásának alapelve az a kiindulópont volt, hogy a szegénység mérése nem szorítkozhat kizárólag a jövedelmi viszonyok vizsgálatára. Ezért az egységes mutatószám több tényezőt együttesen vizsgál: a jövedelmi helyzeten túl számba veszi az anyagilag elérhető javakat, valamint az egyének munkaerőpiaci helyzetét is. Ennek az összetett mutatónak az a célja, hogy megvizsgálja és mérje, kik azok, akik számára a szegénység vagy kirekesztődés reális kockázatot jelent. Ez a megközelítés a lehető legbővebb halmazzal számol, ebből következően nem kizárólag azokat veszi számba, akik az adott társadalomban a legrosszabb anyagi körülmények között élnek, hanem azokat is például, akik vagyonukból élnek, ezért nem dolgoznak, így beletartoznak a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartások csoportjába, de nem nélkülöznek. Az 1. táblázat az AROPE-mutató meghatározását, az almutatók definícióit mutatja be.

Az alábbiakban azt foglaljuk össze, hogy az elmúlt évekre vonatkozó eredményeket vizsgálva melyek azok a beazonosítható társadalmi csoportok, amelyek a leginkább veszélyeztetettek, vagyis amelyekben a hazai átlagnál magasabb a szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya.

A különböző korcsoportokat tekintve a 18 év alatti gyermekek az átlagnál jóval nagyobb mértékben veszélyeztetettek. A gyermekek mellett a 18–24 éves fiatalok szegénységi aránya is az országos átlag fölött van. Mivel a 18 év alattiak többsége eltartott, életkörülményeik elsősorban a szülők életkörülményeitől függenek. Közülük is a legvesélyeztetettebbek az egyszülős, valamint a sokgyermekes háztartásban élők, illetve azok, ahol a szülők nem dolgoznak. A gyermekes háztartások között továbbra is magasabb a szegények vagy kirekesztettek aránya, mint a gyermeket nem nevelő családok esetén. A legnagyobb szegénységi kockázattal továbbra is az egyszülős családoknak kell szembenézniük. A három- vagy többgyermekes háztartásokat szintén az átlagnál nagyobb mértékben érinti a szegénység vagy kirekesztődés kockázata, viszont 2012 óta csökkenő mértékben.

1. táblázat

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés összetett indikátora

Megnevezés	Definíció
Szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya (AROPE)	Azon személyek aránya, akiket a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés három dimenziója közül legalább egy érint.
Relatív jövedelmi szegénységi arány	Azon személyek aránya, akik a medián ekvivalens jövedelem 60%-ánál (szegénységi küszöb) kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásban élnek.
Súlyos anyagi depriváció	Azon személyek aránya, akik olyan háztartásban élnek, amelyekre az alábbi 9 tétel közül legalább 4 vonatkozik: 1. hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátraléka van; 2. a lakás megfelelő fűtésének hiánya; 3. váratlan kiadások fedezetének hiánya; 4. kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya; 5. évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya; 6. anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival; 7. anyagi okból nem rendelkezik mosógéppel; 8. anyagi okból nem rendelkezik színes televízióval; 9. anyagi okból nem rendelkezik telefontal.
Nagyon alacsony munkaerőintenzitás-mutató	Azon 0–59 éves személyek aránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol a munkaképes korúak (18–59) a lehetséges munkaidejüknek legfeljebb egyötödét töltötték munkával az előző évben.

Forrás: At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE) alapján a szerzők saját szerkesztése

Az iskolai végzettség az egyik legmeghatározóbb jellemző, amely a szegénységgel függ össze. Minél magasabb az egyén iskolai végzettsége, annál kisebb valószínűséggel kerül a szegények vagy kirekesztettek közé. A legfeljebb általános iskolát végzettek között a legmagasabb a szegény vagy kirekesztett. Az iskolai végzettség a munkaerőpiaci helyzeten

keresztül befolyásolja az emberek életkörülményét, hiszen a magasabb iskolai végzettség növeli a munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyét. A szegénység vagy kirekesztődés kockázata annál kisebb, minél több aktív tagja van egy háztartásnak.

A munkanélkülieket közel négyszer nagyobb arányban érinti a szegénység kockázata, mint a foglalkoztatottakat, több mint háromnegyedük a veszélyeztetett csoportba tartozik. Szintén az átlagnál nagyobb arányban kerültek ki a szegények vagy kirekesztettek az egyéb inaktívak közül, akik közé a legnagyobb számban gyermeknevelés miatt otthon maradók vagy fogyatékoság miatt dolgozni nem tudók tartoznak.

3.3. Az egészségügyi ellátórendszer működése és az egészségi állapot közötti kapcsolat

3.3.1. Az egészségi állapotot befolyásoló tényezők

Az egészségügyi ellátórendszer elsődleges céljának az egészségi állapot javítását szoktuk tekinteni. Annak érdekében ugyanakkor, hogy felmérhessük, hogy az egészségügyi ellátórendszer jó működése mennyiben is járul hozzá e cél eléréséhez, érdemes áttekinteni azokat a tényezőket, amelyek befolyásolják a populáció egészségi állapotát. Az egészségi állapotot meghatározó tényezők ugyanis messze túlmutatnak az egészségügyi ellátórendszer működésén.

A WHO az alábbi tényőcsoportokat sorolta fel,¹⁰ mint amelyek az egyének és közösségek egészségi állapotát meghatározzák:

- Jövedelem és társadalmi státusz: a magasabb jövedelem jobb egészségi állapottal jár együtt, a gazdagabb és szegényebb társadalmi csoportok közötti különbségek ebből adódóan az egészségyenlőtlenségek tanulmányozásának egyik fő célterületét is jelentik.
- Iskolázottság: a magasabb iskolai végzettség jobb egészségi állapottal jár együtt (azon túlmenően is, hogy jellemzően magasabb jövedelemhez is vezet).
- Fizikai környezet: tiszta ivóvíz és levegő, megfelelő munkahelyi környezet, jó közbiztonság és biztonságos közlekedés.
- Munkavégzés: a munkanélküliségnek önmagában is negatív hatása van az egészségi állapotra.
- Társas kapcsolatok: a családtagok, barátok és közösségek támogatása pozitívan járul hozzá az egészséghöz.
- Kultúra: a kulturális háttér az egészséggel kapcsolatos hiedelmeket is alakítja.
- Egészségmagatartás: egyes életmódi tényezők – leginkább: táplálkozás, testmozgás, alkoholfogyasztás, dohányzás – befolyásolják az egészségi állapotot.
- Genetika: egyes betegségek kialakulásában szerepet játszanak genetikai adottságok is.
- Nem: a férfiak és nők egészségi állapota (például várható élettartama) között a legtöbb országban van eltérés.

¹⁰ *The Determinants of Health* (2017). Geneva, World Health Organization.

- Egészségügyi ellátórendszer: az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetősége és igénybevétele befolyásolja a betegségek megelőzésének, felderítésének és gyógyításának hatékonyságát.

A fentiekből következően az egészségi állapot javítására irányuló törekvések túlmutatnak az egészségügyi rendszer fejlesztésén, és multiszektorális megközelítést igényelnek. Ezt fejezi ki az Európai Unió által megfogalmazott *health in all policies* törekvés is. Ennek értelmében a hatásos egészségpolitikának valamennyi releváns közpolitikai területre ki kell terjednie, különösen az alábbiakra: szociális politika, regionális politika, adózás, környezet, oktatásügy, kutatás. Az is következik ebből, hogy a kormányzati beavatkozások hatása sokszor csak hosszú távon jelentkezik, és a komplex folyamatoknak köszönhetően a hatásmérés kihívásokkal teli. Az egészségügyi hatásmérésnek (*health impact assessment*) ezért számos módszertani problémára kell választ adnia, és a legkülönbözőbb kormányzati beavatkozások esetében kell tudnia annak egészségi hatásait számszerűsíteni.

Összességében megállapítható, hogy a fejlett országokban a kormányzatok nagy felelősséget viselnek az egészségügyi ellátórendszer működtetésében (változó mértékben a szabályozási, forrásbiztosítási, finanszírozói és szolgáltatásnyújtói szerepekben), de az egészségügyi szempontok más közpolitikákban való érvényesítése is indokolt elvárásnak számít.

3.3.2. Az egészségi állapot és az egészségügyi ellátórendszer teljesítményének mérésére használható mutatószámok

A populációs szintű egészségi állapot mérésére számos mutatószámot használnak. A legismertebb a várható élettartam, amely a vizsgált időszak halandósági adataiból indul ki, viszont nem veszi figyelembe azt, hogy bizonyos élet éveket a populáció egy része nem teljes egészségben él meg. E probléma kiküszöbölésére használják azokat a mutatószámokat, ahol a nem teljes egészségben leélt élet éveket diszkontálják (DALY, disability-adjusted life years) vagy csak az egészséges élet éveket veszik figyelembe (HLY, healthy life years). Ezek a mutatószámok azonban – az egészségi állapot széles körű determinánsai következtében – még mindig komplex hatások eredményét tükrözik, és csak kevésbé alkalmasak az egészségügyi ellátórendszer működésének az értékelésére.

Valamivel közelebb visz minket ehhez a célhoz a korai – 65 év alatti – halálozások száma. Szűkebb körben használt, de az egészségügyi ellátórendszer teljesítményének értékelését jobban szolgálja az elkerülhető halálozás mutatószáma (*avoidable mortality*), amelynek definíciója az alábbi: „Halálesetek bizonyos betegségek/állapotok miatt, amelyek meghatározott életkorban, időben történő, megfelelő orvosi beavatkozások igénybevitelével és alkalmazásával az orvostudomány és egészségügyi ellátás mai állása szerint összességében vagy alapvető részben elkerülhetők.”¹¹ Fontos megjegyezni, hogy az elkerülhető halálozások számának nullára csökkentése csak elméleti célérték, így a mutatószám értékelése leginkább nemzetközi összehasonlításban lehetséges, ahol is a hasonló fejlettségű

¹¹ A magyar egészségügyi rendszer teljesítményértékelési jelentése 2013–2015 (2017). Budapest, Állami Egészségügyi Ellátó Központ.

vagy fejlettebb országok értékéhez lehet mérni egy ország egészségügyi rendszerének teljesítményét.

Számos más olyan indikátor ismeretes, amely az egészségügyi ellátórendszer egy-egy részterületének a megfelelő működését minősíti: ilyen például a csecsemőhalandóság, a daganatos betegek öt éves túlélése vagy éppen az infarktus egy éves mortalitása (figyelembe véve, hogy alakulásuk erőteljesen függ az életminőség más tényezőitől is). Ezeknél az eredménymutatóknál (outcome) egy fokkal mélyebben tanulmányozhatóak azok az indikátorok, amelyeknek bizonyítottan van hatásuk a kimeneti eredményekre: például a gyermekek áttoltottsága, a daganatos betegségek diagnosztizálásának és terápiájának kezdete között eltelt idő vagy az infarktusellátás minőségét javító katéterlaborok elérhetősége. Ezen a ponton azonban már rendkívül szélessé válik az ellátórendszer működését minősítő indikátorok köre.

A fentiekben vázolt komplex hatásmechanizmus miatt az egészségügyi rendszerek értékelésére szolgáló keretrendszerek is számos indikátort használnak egyidejűleg. Példa lehet erre az OECD *Health at a Glance* jelentése¹² vagy az EU által létrehozott European Core Health Indicators indikátorkészlet¹³ is. Az ilyen indikátorrendszerek közös jellemzője, hogy több dimenzióban és dimenzióként több indikátor segítségével vizsgálják az egészségügyi teljesítményét, jellemzően tárgyalva az egészségi állapot fő mutatóit, az egészségügyön kívüli determinánsokat, a hozzáférést, a hozzáférhetőséget és az igénybevételt, valamint az egészségügy finanszírozását is. Hasonló elvek alapján épül fel a hazai jelentés is, amelyet először 2017-ben publikáltak.¹⁴

3.3.3. Az egyik legfőbb kormányzati felelősség: az egészségügy finanszírozása

Az egészségügyi rendszerek nemzetközi összehasonlító elemzésének egyik leggyakoribb tárgya az egészségügyre fordított kiadások nagysága szokott lenni (amelyet az országok gazdasági teljesítményéhez, GDP-jéhez szokás viszonyítani). Jellemző az az összefüggés, hogy a fejlettebb (azaz magasabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező) országok egyben GDP-arányosan is többet költenek egészségügyre, azaz abszolút értékben a gazdagabb és szegényebb országok közötti finanszírozási különbség még nagyobbá válik (és ez a különbség akkor is nagy marad, ha vásárlóerő-paritáson hasonlítjuk össze az egy főre jutó kiadásokat).

Az OECD 2012-es elemzése¹⁵ alapján látható, hogy az egészségügyi kiadások egy főre jutó szintje és a kimeneti mutatók (egészségben eltöltött évek száma, HLY) között laza kapcsolat van: azaz a magasabb egészségügyi költség jellemzően jobb egészségi állapottal jár együtt. A laza összefüggés ugyanakkor azt is illusztrálja, hogy az egészségügyre fordított kiadások növelése nem feltétlenül hozza magával a kimeneti eredmények javulását, abban – a már említett egyéb determinánsokon túl – szerepe van a források felhasználási hatékonyságának is. Ha egy ország adott nagyságú erőforrás felhasználásával kevesebb

¹² *Health at a Glance 2015: OECD Indicators* (2015). Paris, OECD Publishing.

¹³ *European Core Health Indicators (ECHI)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/health/indicators/echi_en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).

¹⁴ *A magyar egészségügyi rendszer teljesítményértékelési jelentése 2013–2015* (2017). Budapest, Állami Egészségügyi Ellátó Központ.

¹⁵ *Health at a Glance: Europe 2012* (2012). Paris, OECD Publishing.

egészséget „állít elő”, mint arra mások – a regressziós egyenes alapján – általában képesek, akkor feltételezhető, hogy az ország kevésbé hatékonyan működteti egészségügyi rendszerét.

Mint már említettük, a fejlett országokban a kormányzat kiemelt szerepet játszik az egészségügy finanszírozásában. A GDP-arányos kiadási szinten túlmenően a kormányzati szerepvállalás minősítésére ezért leginkább *az állami és magánkiadások aránya* indikátor használatos nemzetközi szinten: ez mutatja meg, hogy az állam mekkora szerepet vállal betegség esetén a pénzügyi védelem biztosításában, és mekkora részt kénytelenek a magánszektor szereplői (elsősorban a betegek, másodsorban a vállalatok és a nonprofit szektor) viselni. Ha a közkiadások szintje alacsonyabb, az azt jelenti, hogy kisebb a pénzügyi védelem, ami elsősorban a súlyosabb betegeket és a szegényebbeket érinti hátrányosan.

Ezenfelül a magánkiadásokon belül is érdemes vizsgálni azt, hogy mekkora a zsebből fizetett kiadások aránya, és mekkora részben áll valamilyen kockázatközösség (egészségbiztosítás) vagy szervezett előtakarékoság (például egészségpénztár) a kiadások mögött. Ilyen esetekben ugyanis a „harmadik fizető fél” vagy az előzetes felhalmozás mérsékli annak a kockázatát, hogy az egyén az egyébként szükséges ellátást ne legyen képes annak magas ára miatt igénybe venni.

3.3.4. Egészségegyenlőtlenségek

Már többször utaltunk arra, hogy az egészségügyi rendszer működése eltérően érinti a társadalom egyes csoportjait. Ennek megfelelően egyre hangsúlyosabb szerepet kap az egészségügyi rendszerek értékelésében az egészségegyenlőtlenségek témaköre is: azaz nemcsak azt kell vizsgálni, hogy átlagosan hogyan teljesít az egészségügyi ellátórendszer, és átlagosan milyen kimeneti eredményeket figyelhetünk meg a populáció szintjén, hanem azt is, hogy az egyes társadalmi csoportok között milyen méltánytalan különbségek figyelhetőek meg. Vitrai¹⁶ „az eltérő biológiai adottságokból fakadó különbségeken túl kimutatott, így elkerülhetőnek és emiatt egy adott társadalomban igazságtalannak tartott egészségbeli egyenlőtlenségeket” nevezi egészségegyenlőtlenségnek.

A kormányzati beavatkozásoknak kiemelt szerepük van a méltánytalan különbségek csökkentésében, így például abban, hogy a hátrányos helyzetű térségek szegényebb lakóinak is megfelelő hozzáférést biztosítson az ellátórendszerhez, vagy a szociális rendszeren keresztül hozzájáruljon a fizetendő önrészek fedezéséhez.

4. Összegzés

Jelen háttér tanulmány célja a közösségi jóllét indikátorrendszerét érő kihívások bemutatása, és ezek közül is kiemelkedik az a gazdaság- és társadalompolitikai változás, amely során az értékek egyre nagyobb hangsúlyt kapnak. Ennek keretében az emberközpontú gazdaság szemléletének főbb jellemzőit, térhódítását mutatjuk be. Ehhez kapcsolódóan a szegénység mérésének új módszertani megközelítése jelenik meg a tanulmány második részében.

¹⁶ VITRAI József (2011): *Az egészség és az egészségegyenlőtlenség egyéni és közösségi szintű befolyásoló tényezői*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem. 23.

Végül az egészségügyi ellátórendszeren keresztül történő állami beavatkozási lehetőségek és azok hatásainak elemzésére fókuszálunk. Mindezek alapján megállapítható, hogy a háttér tanulmány célja, hogy a közösségi jóllét hatásterületén jelenleg folyó kutatásokba mélyebb bepillantást kapjon az olvasó.

Felhasznált irodalom

- A magyar egészségügyi rendszer teljesítményértékelési jelentése 2013–2015* (2017). Budapest, Állami Egészségügyi Ellátó Központ.
- AQUINÓI SZENT TAMÁS (1485): *Summa Theologiae* (A teológia foglalatata).
- At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_%28AROPE%29 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- BARTIZ Sarolta Laura (2016): *Háromdimenziós gazdaság. Lehet gazdálkodni erényetikai paradigmában*. Budapest, Kairosz Könyvkiadó.
- BRUNI, Stefano – ZAMAGNI, Luigino (2013): *Civil gazdaság – hatékonyság, méltányosság, köz-jóllét*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- European Core Health Indicators (ECHI)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/health/indicators/echi_en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 24.).
- FROMM, Erich (1994): *Birtokolni vagy létezni? Egy új társadalom alapvetése*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- GENOVESI, Antonio (2016): *Értekezések a kereskedelemről, avagy a polgári gazdaságról – Válogatott részletek (1765–69)*. Budapest, Kairosz Könyvkiadó.
- Health at a Glance 2015: OECD Indicators* (2015). Paris, OECD Publishing.
- Health at a Glance: Europe 2012* (2012). Paris, OECD Publishing.
- KASSER, Tim (2005): *Az anyagiasság súlyos ára*. Budapest, Ursus Libris.
- The Determinants of Health* (2017). Geneva, World Health Organization.
- VITRAI József (2011): *Az egészség és az egészségyenlőtlenség egyéni és közösségi szintű befolyásoló tényezői*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem.

A belföldi vándorlás és az ingázás

Szabó Ildikó¹

1. Bevezető

A lakosság egészére kiterjedő népszámlálási felvételek lehetőséget adnak a munkaerő térbeli mobilitásának (mozgásának) sokoldalú vizsgálatára. Tekintettel arra, hogy a 2011. évi népszámlálás felvételi programja kiemelten kezelte ezt a kérdéskört, így lehetővé vált a naponta ingázók demográfiai, foglalkozási összetételének részletes elemzése, az ingázásra fordított idő, a településeken belüli és az azok közötti munkaerőmozgás főbb jellemzőinek vizsgálata.

A 2011. évi népszámlálás ingázási adatait a Központi Statisztikai Hivatal két korábbi kiadványban tette közzé, amelyek közül *A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése* című tanulmány² történeti áttekintést ad az ingázási folyamatok változásáról, az ingázók társadalmi és foglalkozási jellemzőiről, az ingázásra fordított idő alakulásáról és ezek fontosabb térségi aspektusairól. Az *Ingázás a határ mentén* című tanulmány³ pedig a külföldre ingázók jellemzőit tárja fel. Jelen tanulmány a legnagyobb ingázási központok bemutatására fókuszál.

A nagyvárosok és a vonzáskörzetükbe tartozó települések közötti napi ingázás jelentős mértékű,⁴ különösen Budapest és a környezetébe tartozó agglomerációs térség vonatkozásában. Budapest és a megyei jogú városok összesen az ingázók negytedét fogadják. Jelentős a vonzáskörzetük, amelyek lehatárolása, főbb jellemzőinek feltárása, meghatározása jelen tanulmány fő célkitűzése. Emellett bemutatjuk az ingázás további fontosabb belföldi célpontjait, ahol a bejárók száma eléri a 2000 főt, és együttesen az ingázók kéttizedét foglalkoztatják.

Ugyanakkor a tanulmánynak nem célja a kormányzati (hivatalos) kommunikációra reagálni, hanem a belföldi vándorlás és az ingázás jelenségét minél sokoldalúbban elemezni. A tanulmány a Jó Állam Közösségi Jólét hatásterület vándorlási különbözet indikátorához

¹ Dr. Szabó Ildikó tanársegéd, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

² *A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése* (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_18_2011.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.).

³ *Ingázás a határ mentén* (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.gymskik.hu/hu/gazdasagi-elemzesek/cikkek/ingazas-a-hatar-menten-83523 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.).

⁴ *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs* (2016). Luxembourg, Publications Office of the European Union.

kapcsolódó mélyebb elemzés, de a kormányzati és az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika tekintetében közpolitikai állásfoglalást nem tartalmaz. Emellett hosszú távon indokolt a kutatást a jövőben abban az irányban is folytatni, hogy az ingázás hogyan hat az ingázók egészségügyi állapotára és családi viszonyaira, valamint az ingázás célpontjai képesek-e infrastrukturálisan felkészülni a megnövekvő terhelésre.

Indokolt emellett felhívni arra a figyelmet, hogy a belföldi vándorlás és ingázás tekintetében az elérhető legfrissebb adatokat elemeztük a közösségi jóllét tekintetében, de a kormányzat ipar- és gazdaságfejlesztési stratégiájával nem vetettük össze tekintettel arra, hogy a korábbi években számos kritika érte a hatásterületet a gazdasági szempontok előtérbe helyezése miatt, így jelen tanulmányban inkább szorosabban a közösségi jóllétre fókuszáltunk. Ennek mentén nem vizsgáltuk a külföldi tulajdonú gazdasági társaságok hazai leányvállalatainak elhelyezkedését, a kis- és közepes vállalkozások állami támogatásának mértékét, a vidékfejlesztési politika hatásait és az ukrán vendégmunkások arányát.

2. Minden harmadik foglalkoztatott ingázik

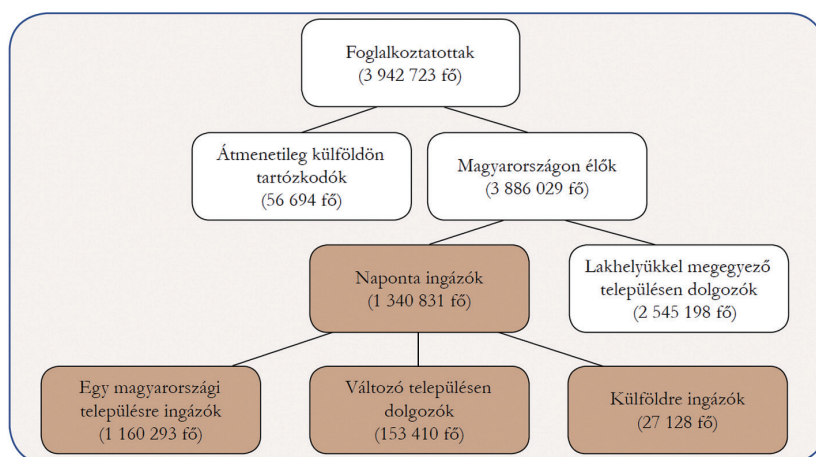
A népszámlálási lakónépességbe – a nemzetközileg elfogadott módszertan⁵ alapján – beletartoznak az átmenetileg külföldön tartózkodók⁶ is, akiknek egy része foglalkoztatott. Az ingázás vizsgálatakor azonban az átmenetileg külföldön tartózkodókat nem értjük bele a foglalkoztatottak számába.

Magyarországon 2011-ben minden harmadik foglalkoztatott, 1 millió 341 ezer fő a lakóhelyétől eltérő településen dolgozott, naponta ingázott.⁷ Közéjük tartoznak 2001 óta az úgynevezett változó településen dolgozók is, akik tevékenységüket rendszeresen más-más településen végzik (például ügynökök, piaci árusok). Napi ingázónak számítanak azok a foglalkoztatottak is, akik a napinál ritkábban (2-3 naponta), de rendszeresen ingáznak. Nem tartoznak ugyanakkor a napi ingázók közé az úgynevezett huzamos ingázók, akik családjuktól távol élnek, és csak ritkább időközönként (hetente, havonta) járnak haza.

⁵ *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs* (2016). Luxembourg, Publications Office of the European Union.

⁶ Az átmenetileg külföldön tartózkodók azok a személyek, akiknek Magyarországon van az állandó otthonuk, de a népszámlálás eszmei időpontjában külföldön tartózkodtak, és távollétük teljes időtartama egy évnél rövidebb. A KSH lakossági munkaerő-felmérése (MEF) külföldön dolgozóként a hazai háztartások olyan foglalkoztatott tagjait tekinti, akik a napi munkavégzésük helyszínéül Magyarországot határain kívül található telephelyet adtak meg, függetlenül attól, hogy naponta hazajárnak-e. Számuk 2011-ben 63,9 ezer, 2015-ben 111,1 ezer fő volt.

⁷ A települések közti ingázás történhet más (például tanulási) célból is. Kiadványunkban kizárólag a foglalkoztatási célú ingázással foglalkozunk.



1. ábra

A foglalkoztatottak megoszlása a munkavégzés helye szerint, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 3.

Az ingázók döntő hányada (87%-a) napi rendszerességgel ugyanarra a magyarországi településre jár el dolgozni. Számuk 2001-hez képest 246 ezerrel nőtt. A változó településen dolgozók száma (153 ezer fő) csökkent, a naponta külföldre ingázóké (27 ezer fő) pedig – az uniós csatlakozással összefüggésben – ötszörösére emelkedett az ezredforduló óta. Ezen adatok alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy a belföldi ingázók jelentős része nem hagyja el meglévő lakhelyét, hanem inkább akár napi szinten ingázik. Ennek következtében a hazai munkavállalókat kevésbé tekinthetjük mobilnak,⁸ azaz a távolabb lévő munkahely miatt nem változtatnak lakóhelyet, inkább ingáznak.

A naponta *külföldre ingázók* közül a legtöbben, 22,5 ezren Ausztriába jártak dolgozni, a szintén schengeni tagállam Szlovákiában közel 2,4 ezer fő, az övezeten kívüli, de hosszú határszakaszon szomszédos Romániában pedig 1,5 ezer fő vállalt munkát. Ezenkívül Szerbiába, Ukrajnába, Szlovéniába és Horvátországba együttesen valamivel több mint 700-an ingáztak naponta.

A legjelentősebb célországnak számító Ausztriába átjárók 80%-a Nyugat-Magyarországon lakott, és ezen belül döntő többségük a Bécshöz közeli Győr-Moson-Sopron megyéből ingázott. A megye jelentősége a Szlovákiába irányuló munkaerő-áramlás tekintetében is nagy (50%), amiben szintén szerepe van a főváros, Pozsony gyors elérésének. Szlovákiába ezenkívül viszonylag sokan ingáztak Budapestről, Pest megyéből, a Kassához közeli Borsod-Abaúj-Zemplénből és Komárom-Esztergomból is.⁹

⁸ *Global Mobility Report 2017* (2017). Washington, D.C., Creative Commons Attribution. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28542/120500.pdf?sequence=6> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.).

⁹ *Ingázás a határ mentén* (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

A gazdaságilag fejlettebb, tőlünk nyugatra fekvő országokba irányuló munkaerő-áramlást döntően a jobb kereseti lehetőségek motiválják, a kevésbé fejlett Románia, Ukrajna és Szerbia felé pedig jelentős szerepe van a Magyarországra költözésnek, a lakóhelyváltásból adódó ingázásnak.

Az ingázás térségi szinten, annak különböző vetületeiben egyaránt nagymértékű különbségeket mutat. Az eltérések okai sokrétűek, függnek többek között a gazdaság ágazati struktúrájától, a munkaerőpiac keresleti-kínálati viszonyainak lokális különbségeitől, földrajzi elhelyezkedéstől (például határ menti fekvés, a főváros közelsége, nagy vonzásközpont jelenléte), a közlekedési infrastruktúra fejlettségétől, a természetföldrajzi adottságoktól, a településstruktúráról, illetve a települések, településrészek között kialakult gazdasági és társadalmi kapcsolatrendszerektől.

3. A naponta ingázók főbb jellemzői

3.1. A naponta ingázók korösszetétele

Az ingázók korösszetételére mindig jellemző volt a 30 éven aluli fiatalok magas aránya, mivel ez a korosztály általában könnyebben tudja vállalni az ingázással járó kényelmetlenségeket, mint az idősebbek. Különösen érvényes ez azokra a fiatalokra, akik még nem alapítottak családot, mivel ők bizonyos szempontból függetlenebb életformát tudnak kialakítani. A fiatalok többsége továbbtanul az általános iskola elvégzése után, és mivel a középfokú és a felsőfokú iskolák általában a vonzási központként funkcionáló településeken található, ezért a kisebb, nem centrumszerepű településeken lakó fiatalok egy része már iskoláskorában ingázik, és az iskola elvégzése után rendszerint azokban a városokban kíván elhelyezkedni, ahol tanult.

A fiataloknak a lakóhelyüktől eltérő településen történő munkahely-választásában szerepet játszik a szóban forgó települések – rendszerint városok – magas fokú infrastrukturális fejlettsége és a nagyobb választási szabadságot kínáló, mobilisabb életforma.

A foglalkoztatottak korösszetétele az 1970-es évektől – az egész népességre jellemző demográfiai folyamatokkal párhuzamosan – jelentősen változott, azaz csökkent a fiatalabb, és nőtt a középgenerációba tartozók aránya. Ez a tendencia az ingázók korösszetételét is befolyásolta oly módon, hogy egyrészt az ingázók között is alacsonyabb lett a fiatalok aránya, másrészt fokozatosan csökkent a korösszetételbeli különbség a helyben lakó és dolgozó, illetve az ingázó foglalkoztatottak között. 1990-ben a helyben lakó és dolgozó foglalkoztatottak között 25,0, az ingázók körében 33,8% volt a fiatalok aránya, 2011-re viszont ezek a mutatók 16,0, illetve 20,1%-ra változtak – a különbség tehát jelentősen, 9 százalékpontból 4 százalékpontra csökkent.

Ha a 2011. évi adatokat részletesebb korcsoportbontásban és nemek szerint is vizsgáljuk, akkor még jobban látható, hogy az életkor növekedésével csökken azoknak az aránya, akik vállalják az ingázással járó nehézségeket. Érthető módon 55 év felett már egyharmad alá csökken a naponta ingázók aránya. Ugyanakkor a korcsoportos adatok arra is utalnak, hogy még mindig a fiatal és a fiatal felnőtt korúak körében (tehát 40 év alatt) a leggyakoribb az ingázás, a 20–24 évesek között az ingázók aránya meghaladja a 40%-ot.

1. táblázat
A foglalkoztatottak megoszlása korcsoport és a napi ingázás szerint

Megnevezés	15–29	30–39	40–49	50–59	60–	Összesen
	éves					
	1990					
Helyben lakó és dolgozó	25,0	32,0	28,1	14,2	0,7	100,0
Naponta ingázó	33,8	29,7	23,4	12,9	0,2	100,0
Összesen	27,2	31,4	26,9	13,9	0,6	100,0
Ingázók a foglalkoztatottak százalékában	31,4	23,9	22,0	23,5	10,1	25,3
	2001					
Helyben lakó és dolgozó	24,8	24,5	30,5	18,3	2,0	100,0
Naponta ingázó	31,4	26,5	27,8	13,5	0,7	100,0
Összesen	26,8	25,1	29,7	16,9	1,6	100,0
Ingázók a foglalkoztatottak százalékában	35,0	31,6	28,0	23,9	13,8	29,9
	2011					
Helyben lakó és dolgozó	16,0	28,7	25,8	24,2	5,3	100,0
Átmenetileg külföldön tartózkodó	32,3	35,3	20,3	10,7	1,4	100,0
Együtt	16,4	28,8	25,7	23,9	5,2	100,0
Naponta ingázó	20,1	31,6	25,9	19,9	2,5	100,0
Összesen	17,6	29,8	25,7	22,6	4,3	100,0
Ingázók a foglalkoztatottak százalékában	38,8	36,1	34,2	30,0	17,0	34,0

Forrás: A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 13.

Bár az elmúlt évtizedekben az ingázók körében a nők aránya fokozatosan emelkedett, a férfiak körében még mindig jóval nagyobb az ingázók aránya (38,7, illetve 28,7%). Ez a jelentős eltérés mindegyik korcsoportra igaz. A különbség mértéke egyes korcsoportokban nagyobb, másokban kisebb. Például a 45–49 éves korcsoportban a férfiak és a nők ingázási arányában 11,3 százalékpontos, a 20–24 évesek körében 6,4 százalékpontos az eltérés.

3.2. A naponta ingázók családi állapota, családi állása

A nőtlen, hajadon és a házas családi állapotú foglalkoztatottak ingázási arányaiban nincs nagy különbség, a zömmel idősebb korosztályhoz tartozó, özvegy családi állapotú foglalkoztatottak körében viszont alacsonyabb az ingázók aránya, és ugyanez érvényes az elváltakra is. Ezeket az információkat a családi állással kapcsolatos adatok is visszaigazolják.

A gyermekükkel (vagy gyermekeikkel) egyedül élő szülők körében az ingázók aránya csak 25,5% volt, szemben a házasságban, illetve élettársi kapcsolatban élőkkel (34,9%). Az ingázók aránya a családban élő felnőtt korú, gyermekstátuszban lévők között legnagyobb (42,4%). Ez azt jelenti, hogy a szüleikkel élő felnőtt korú gyermekek jobban tudják vállalni az ingázással járó kényelmetlenségeket, mint például az egyedül élők. Ugyanakkor sok esetben ez egy átmeneti állapot, hiszen a felnőttként még saját lakással nem rendelkezők az önálló élethez szükséges feltételeket tudják így megteremteni.

2. táblázat

A foglalkoztatottak megoszlása napi ingázás, családi állapot és családi állás szerint, 2011

Megnevezés	Helyben lakó és dolgozó	Ezen belül: átmenetileg külföldön tartózkodó	Naponta ingázó			Összesen
			más településre eljáró	változó településen dolgozó	együtt	
Családi állapot						
Nőtlen, hajadon	64,5	2,3	31,4	4,1	35,5	100,0
Házás	65,5	1,0	30,6	3,9	34,5	100,0
Özvegy	73,1	0,4	25,2	1,7	26,9	100,0
Elvált	70,1	1,2	26,1	3,8	29,9	100,0
Összesen	66,0	1,4	30,1	3,9	34,0	100,0
Családi állás						
Férj, feleség, élettárs	65,1	0,9	30,8	4,1	34,9	100,0
Gyermekével egyedül élő szülő	74,5	0,6	23,9	1,6	25,5	100,0
Gyermek	57,6	3,6	38,2	4,2	42,4	100,0
Felmenő rokon, más rokon	66,7	2,3	29,3	4,0	33,3	100,0

Forrás: A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 17.

A társ nélkül élő – viszonylag nagy létszámú – egyedülálló foglalkoztatottak (376 ezer fő) ingázási hajlandósága jóval elmarad a párkapcsolatban élőkétől (24,0, illetve 34,9%). Előzetesen azt lehet feltételezni, hogy azok, akiknek van családjuk, a munkavállalási kényszer miatt inkább vállalják az ingázással járó nehézségeket. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy egy társ nélküli egyedülálló mobilisabb, és képes akár lakóhelyet váltani a jobb munkakörülmények kedvéért, hiszen családi és egyéb társadalmi kapcsolatok még kevésbé kötik a lakóhelyéhez. Míg egy szülőnek a lakóhely megváltoztatását mérlegelve a gyermeke szempontjait is figyelembe kell vennie, és nem kizárólag a saját munkakörülményeinek az optimalizálása az elsődleges.

3.3. A naponta ingázók a legmagasabb befejezett iskolai végzettség szerint

Az ingázók és a nem ingázók körében egyaránt folyamatosan emelkedett az iskolázottsági szint az elmúlt évtizedekben. 1990-ben a foglalkoztatottak jelentős része (38,7%-a) még nem rendelkezett általános iskolai szintet meghaladó végzettséggel, 2011-ben viszont már 92,5%-uknak ennél magasabb végzettsége volt. Az ingázók iskolázottsági szintje 1990-ben és 2011-ben egyaránt alacsonyabb volt a helyben dolgozókénál, de ebben az összefüggésben is igaz, hogy 1990 és 2011 között a magasabb iskolai végzettségűek körében látványosan emelkedett az ingázók aránya. Például 1990-ben a diplomások 14,6, 2011-ben már 28,9%-a ingázott. A magasabb iskolai végzettségűek közötti ingázási arány emelkedése is jelzi, hogy a munkához jutás érdekében már ebben a körben is nagy arányban vállalják az ingázással járó nehézségeket, vagy egyre többen engedhetik meg maguknak, hogy városon kívüli lakóhelyre költözzenek, és onnan járjanak be dolgozni.

3. táblázat

A foglalkoztatottak megoszlása legmagasabb befejezett iskolai végzettség és napi ingázás szerint

Megnevezés	Általános iskola 8. évfolyamnál alacsonyabb	Általános iskola 8 évfolyam	Középiskola		Egyetem, főiskola stb. oklevéllel	Összesen
			érettségi nélkül, szakmai oklevéllel	érettségivel		
1990						
Helyben lakó és dolgozó	4,7	32,4	22,4	26,5	14,0	100,0
Naponta ingázó	6,7	36,3	30,3	19,7	7,1	100,0
Összesen	5,2	33,4	24,4	24,8	12,3	100,0
Ingázók a foglalkoztatottak százalékában	32,4	27,5	31,5	20,1	14,6	25,3
2001						
Helyben lakó és dolgozó	0,9	18,8	25,9	34,0	20,4	100,0
Naponta ingázó	0,7	21,3	35,7	28,9	13,4	100,0
Összesen	0,8	19,6	28,8	32,5	18,3	100,0
Ingázók a foglalkoztatottak százalékában	24,4	32,5	36,9	26,6	21,9	29,9
2011						
Helyben lakó és dolgozó	0,6	10,9	25,7	35,5	27,3	100,0
Átmenetileg külföldön tartózkodó	0,2	7,3	38,9	31,9	21,8	100,0
Együtt	0,6	10,8	25,9	35,4	27,2	100,0
Naponta ingázó	0,3	11,3	32,6	34,3	21,5	100,0
Összesen	0,5	11,0	28,2	35,1	25,2	100,0
Ingázók a foglalkoztatottak százalékában	20,9	35,0	39,3	33,3	28,9	34,0

Forrás: A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 15.

Ha az adatokat nemenként vizsgáljuk, azt találjuk, hogy a nők mindegyik iskolai végzettség esetében kevésbé ingáznak, mint a férfiak, azonban iskolai szintenként a különbség változó. Például az érettségi nélküli középfokú iskolát végzettek esetében a férfi és női ingázók között 13,2 százalékpont volt a különbség, az egyetemi, főiskolai végzettséggel rendelkezők között azonban csak 5,4 százalékpont. A felsőfokú végzettséggel rendelkező nők tehát a hasonló végzettséggel rendelkező férfi foglalkoztatottakhoz közelítő mértékben vállalják a naponta történő ingázást lakóhelyük és munkahelyük települése között.

3.4. A naponta ingázók foglalkozási viszony szerint

Az ingázók foglalkozási viszony szerinti arányát meghatározza, hogy a foglalkoztatottak döntő többsége alkalmazotti jogviszonyban dolgozik, és az alkalmazottak között az ingázók aránya – kissé az országos átlag felett – 36,5% volt. A zömmel fizikai foglalkozású egyéni vállalkozók között az ingázók aránya ehhez képest igen alacsony, valamivel több mint egyötödöt tett ki. Az egyéni vállalkozók egy része működési területén lakik és dolgozik (például varrónő, gyógytornász, keramikus), más részük viszont ingázik (például kőműves, tehergépkocsi-vezető, kéményseprő), sőt, sokuk változó településen lévő munkahelyen dolgozik. Nem véletlen, hogy az alkalmi munkát végzők kivételével ebben a körben a legnagyobb a változó településen dolgozók aránya (9,0%). A társas vállalkozások dolgozó tagjai – akik között már több a szellemi jellegű munkát végzők száma – már az egyéni vállalkozóknál is nagyobb mértékben ingáznak (24,3%), de még így sem érik el az alkalmazottaknál mért értéket. Még a döntő részben fizikai jellegű, ezen belül segédmunkás típusú munkát végző alkalmi munkavállalók is kisebb mértékben ingáznak, mint az alkalmazottak, de azért a napi ingázók aránya megközelíti a 30%-ot, és ebben a körben a legnagyobb a változó településen dolgozók aránya (13,2%). A 2011-es népszámlálás előtt nem sokkal beinduló közmunkaprogramokban részt vevő közmunkások között a napi ingázók aránya azért ilyen rendkívül alacsony (5,8%), mert döntő többségüket a lakóhelyük szerinti önkormányzatok foglalkoztatják saját településükön.

4. táblázat

A foglalkoztatottak megoszlása napi ingázás, foglalkozási viszony és nemek szerint, 2011

Megnevezés	Helyben lakó és dolgozó	Ezen belül: átmenetileg külföldön tartózkodó	Naponta ingázó			Összesen
			más településre eljáró	változó településen dolgozó	együtt	
Férfi						
Alkalmazott	57,9	2,2	36,4	5,7	42,1	100,0
Egyéni vállalkozó	75,9	1,0	11,4	12,6	24,1	100,0
Társas vállalkozás dolgozó tagja	72,9	0,6	17,9	9,1	27,1	100,0
Szövetkezet dolgozó tagja	77,2	0,3	20,8	2,0	22,8	100,0
Alkalmi munkavállaló	66,5	1,6	14,9	18,6	33,5	100,0
Közmunkás	92,9	0,0	5,1	2,0	7,1	100,0
Segítő családtag	80,8	0,6	11,6	7,6	19,2	100,0
Összesen	61,3	1,9	32,1	6,6	38,7	100,0
Nő						
Alkalmazott	69,4	0,9	30,0	0,6	30,6	100,0
Egyéni vállalkozó	85,0	0,8	12,6	2,5	15,0	100,0
Társas vállalkozás dolgozó tagja	81,4	0,3	16,3	2,3	18,6	100,0

Megnevezés	Helyben lakó és dolgozó	Ezen belül: átmenetileg külföldön tartózkodó	Naponta ingázó			Összesen
			más településre eljáró	változó településen dolgozó	együtt	
Szövetkezet dolgozó tagja	78,7	0,1	20,4	0,9	21,3	100,0
Alkalmi munkavállaló	76,8	2,2	18,6	4,6	23,2	100,0
Közmunkás	95,8	0,1	3,9	0,3	4,2	100,0
Segítő családtag	87,2	1,2	10,0	2,8	12,8	100,0
Összesen	71,3	0,9	27,9	0,8	28,7	100,0
	Összesen					
Alkalmazott	63,5	1,6	33,3	3,2	36,5	100,0
Egyéni vállalkozó	79,2	0,9	11,8	9,0	20,8	100,0
Társas vállalkozás dolgozó tagja	75,7	0,5	17,4	6,9	24,3	100,0
Szövetkezet dolgozó tagja	77,8	0,2	20,7	1,6	22,2	100,0
Alkalmi munkavállaló	70,4	1,8	16,3	13,2	29,6	100,0
Közmunkás	94,2	0,1	4,6	1,3	5,8	100,0
Segítő családtag	84,3	0,9	10,7	5,0	15,7	100,0

Forrás: A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 18.

Ha az adatokat nemek szerint is megvizsgáljuk, azt tapasztaljuk, hogy a nők mindegyik kategóriában kisebb mértékben ingáznak, mint a férfiak. Például az alkalmazott férfiak és nők között 11,5 százalékpontos különbség van a férfiak javára, ugyanakkor a különbség az egyéni vállalkozók körében csak 9,1 százalékpont. Az is érthető, hogy a közmunkás férfiak és nők ingázási gyakorisága – a többi kategóriához képest – alig tér el egymástól (2,9 százalékpont), hiszen mind a férfi, mind a női közmunkások döntő többsége a lakóhelyük településén dolgozik.

A változó településen dolgozók aránya a férfiak között jóval magasabb, mint a nők körében. Például az egyéni vállalkozó férfiak 12,6, a női vállalkozók 2,5%-a dolgozott változó településen, míg az alkalmi munkát végző nők között is az ebbe az ingázási kategóriába tartozók aránya csak 4,5% volt.

4. A munkaerőmozgás fő iránya a községből a városba áramlás

A jelentős létszámot foglalkoztató gazdasági szervezetek döntően az ország nagyobb városaiban összpontosulnak, ennek megfelelően a munkaerőmozgás fő iránya is a községekből a városokba mutat.

A 2011. évi népszámlálás idején a lakóhelyükről eljárók 37%-a községből városba járt be dolgozni, miközben ezzel ellentétes irányba csak 7%-uk ingázott. Részletesebb településhierarchia szerint a városokon belül kiemelkedő a főváros és a megyei jogú városok

munkaerővonzása:¹⁰ ezekbe a településtípusokba járt 2011-ben az összes ingázó 41%-a, a többi város az eljárók 32%-át fogadta, a községekbe pedig 14%-uk érkezett. (Az ingázó munkavállalók fennmaradó 13%-ának zöme változó településen, kisebb része külföldön dolgozott.)

5. táblázat

Naponta eljárók a települések jogállása és az ingázás iránya szerint, 2011

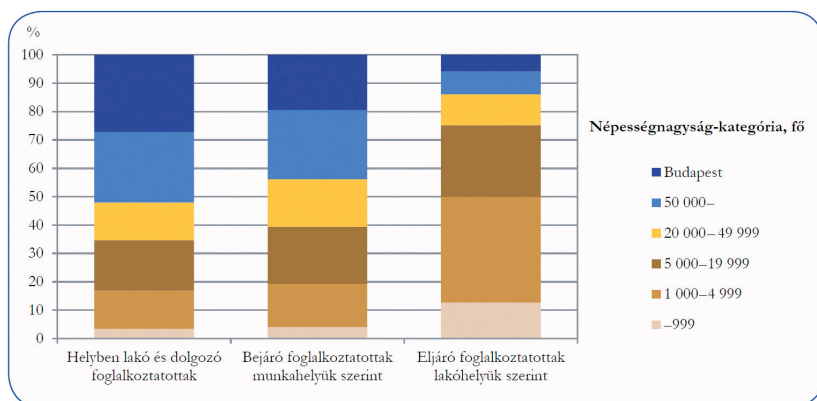
Munkahely Lakóhely	Főváros- ba	Megyei jogú városba	Többi városba	Községbe	Külföldre	Változó településre	Összesen
Fő							
Fővárosból	X	4 823	37 023	6 057	1 399	29 379	78 681
Megyei jogú vá- rosból	22 356	8 738	38 345	22 721	7 521	22 087	121 768
Többi városból	136 788	109 084	116 292	66 918	7 942	50 151	487 175
Községből	66 374	195 562	234 301	94 911	10 266	51 793	653 207
Összesen	225 518	318 207	425 961	190 607	27 128	153 410	1 340 831
Megoszlás, %							
Fővárosból	X	0,4	2,8	0,5	0,1	2,2	5,9
Megyei jogú vá- rosból	1,7	0,7	2,9	1,7	0,6	1,6	9,1
Többi városból	10,2	8,1	8,7	5,0	0,6	3,7	36,3
Községből	5,0	14,6	17,5	7,1	0,8	3,9	48,7
Összesen	16,8	23,7	31,8	14,2	2,0	11,4	100,0

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 4.

Az ingázók 74%-a a lakóhelyénél népesebb településre járt dolgozni. A lakosságszám emelkedésével nő a bejárók hányada a helyben foglalkoztatottakon belül, és csökken a más településre dolgozni eljárók aránya. A 10 ezer főnél népesebb településeken az ingázók közel háromnegyedét foglalkoztatták, miközben az eljáróknak csak alig több mint harmada lakott ilyen lakosságszámú településen. Az eltérések ugyanakkor az egyes településtípusokon és népességnagyság-kategóriákon belül is jelentősek.¹¹

¹⁰ BODNÁR Katalin – SZABÓ Lajos Tamás (2014): *A kivándorlás hatása a hazai munkaerőpiacra*. MNB-tanulmányok 114. Budapest, Magyar Nemzeti Bank.

¹¹ *Az ingázás kiemelt célpontjai (2016)*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.



2. ábra

A helyben lakó, a bejáró és az eljáró foglalkoztatottak megoszlása a lakóhely, a munkahely népességnagyság-kategóriája szerint, 2011

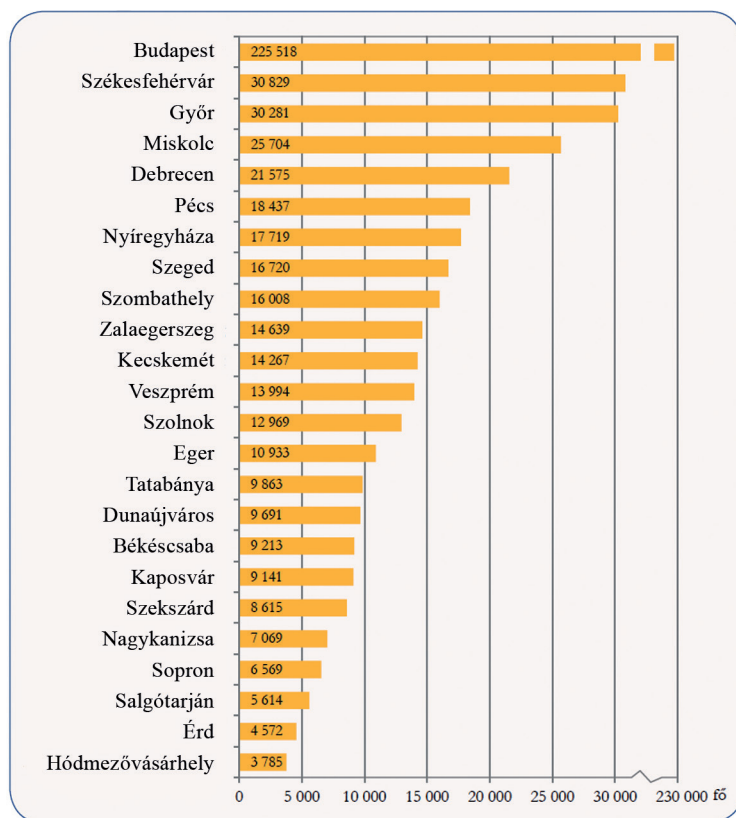
Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 5.

5. Budapest és a megyei jogú városok fogadják az ingázók négytizedét

2011-ben az ország gazdasági, közigazgatási központjának számító Budapestre érkezett az ingázók 17%-a, közel 226 ezer fő. (Ez több, mint a legnépesebb vidéki város, Debrecen lakónépessége.) A megyei jogú városok az ingázók 24%-át, 318 ezer foglalkoztatottat fogadtak. Közülük a legtöbb (30 ezer főt meghaladó) ingázó Székesfehérvárra és Győrbe érkezett, amit – a jóval nagyobb lakosságszámú – Miskolc és Debrecen követett, 26, illetve 22 ezer bejáróval. A legkevesebben (3,8–4,6 ezren) a – megyeszékhely funkcióval nem rendelkező – Hódmezővásárhelyre és Érdre ingáztak, a megyeszékhelyek közül pedig Salgótarjánba (5,6 ezren). Ugyanakkor a részletes adatok alapján a gazdaságilag fejletlenebb megyék népességmegtartó képessége volt a legalacsonyabb,¹² azaz a lakosság belföldi vándorlásának iránya a gazdaságilag fejlettebb térségek irányába mutat.¹³

¹² A belföldi vándorlás főbb folyamatai, 1990–2011 (2012). *Statisztikai Tükör*, 6. évf. 85. sz. 1–5.

¹³ PÉNZES János (2013): A foglalkoztatottság, az ingázás és a jövedelmi szint összefüggései Északkelet- és Északnyugat-Magyarországon. *Területi Statisztika*, 53. évf. 3. sz. 202–224.



3. ábra

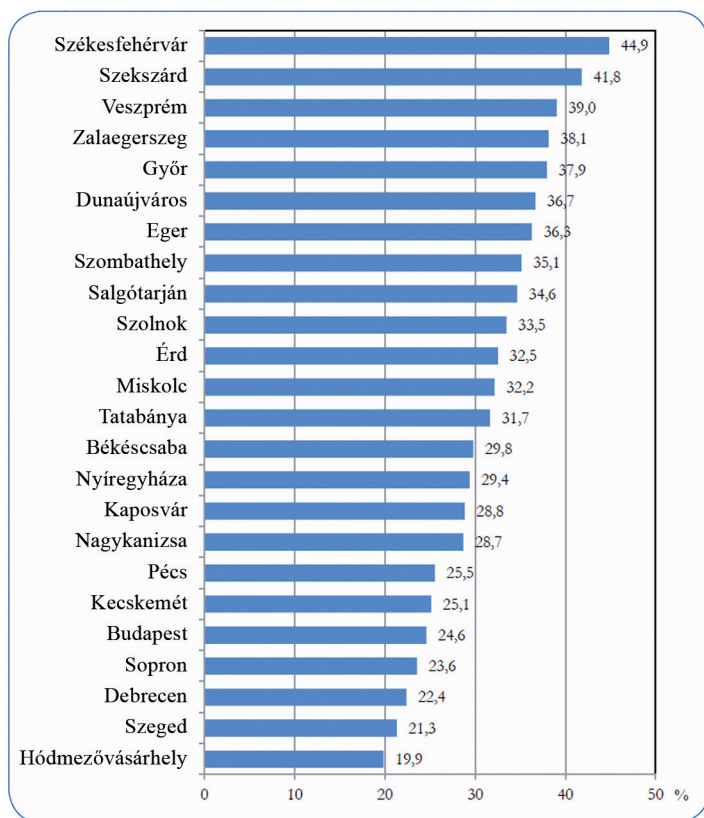
A fővárosba és a megyei jogú városokba bejáró foglalkoztatottak száma, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 6.

A bejárók aránya az egyes városokban dolgozókon¹⁴ belül igen eltérő. Hódmezővásárhelyen, Szegeden és Debrecenben a helyben foglalkoztatottak viszonylag kis hányada (20–22%-a) érkezik a település közigazgatási határán kívülről, míg a Szekszárdon és Székesfehérváron dolgozóknak ennél jóval nagyobb részét (42–45%-át) adják a bejáró foglalkoztatottak.¹⁵

¹⁴ Azokat, akik egy település közigazgatási határán belül dolgoznak, helyben foglalkoztatottaknak nevezzük. Idetartoznak a helyben lakó és dolgozó foglalkoztatottak (akiknek lakóhelyük és munkahelyük is az adott településen van), valamint a más településről bejáró ingázók.

¹⁵ KOVÁCS Zoltán – EGEDY Tamás – SZABÓ Balázs (2015): Az ingázás területi jellemzőinek változása Magyarországon a rendszerváltozás után. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz. 233–253.



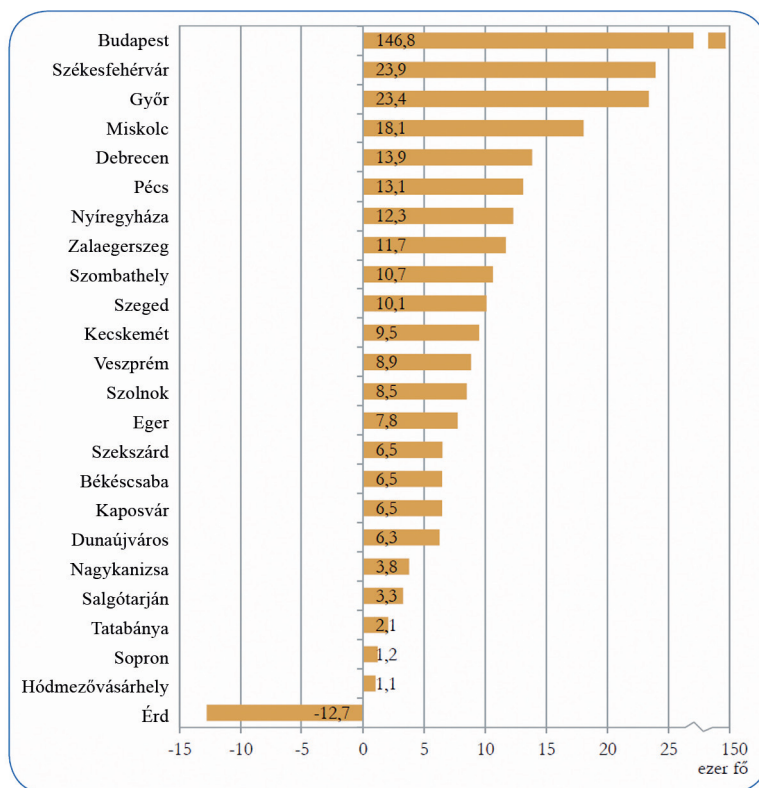
4. ábra

A fővárosba és a megyei jogú városokba bejárók aránya a helyben foglalkoztatottakon belül, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 7.

Budapesten és a megyei jogú városokban az el- és a bejáró foglalkoztatottak egyenlege – a több szempontból is sajátos helyzetű Érd kivételével – jelentős többletet mutatott. Ez Budapest esetén egy Pécs nagyságú (közel 150 ezres), Győr és Székesfehérvár vonatkozásában pedig egy közepes városnyi (23–24 ezer fős) nyereséget jelentett, és több megyeszékhely (Miskolc, Debrecen, Pécs, Nyíregyháza, Zalaegerszeg, Szombathely, Szeged) aktívuma is meghaladta a 10 ezer főt.¹⁶

¹⁶ *Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.*



5. ábra

Budapest és a megyei jogú városok ingázási egyenlege, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 8.

A bejárók számát az eljárókéhoz viszonyítva Sopronba, Tatabányára és Hódmezővásárhelyre „csupán” 22–39%-kal jártak be többen munkavégzés céljából, mint ahányan eljártak onnan. A többi megyei jogú városban és Budapesten több mint 2-szeres ez az arány, kiemelkedően magas Zalaegerszegen, Székesfehérváron, Győrben és Szekszárdon, ahol 4-5-ször annyi a más településről bejárók száma, mint az eljáróké. Ezeknek a városoknak a munkaerő-kereslete jócskán meghaladja a helyben elérhető munkaerő-kínálatot, így azt igen jelentős mértékben egészítik ki a más településről érkezők. Ennek alapján az észak-dunántúli térség¹⁷ egyes megyeszékhelyein jelentős munkaerő-kereslet mutatkozik, amelyet a helyben elérhető munkaerő nem tud teljes egészében kielégíteni, ezért a belföldi ingázás egyik vonzó célállomásai ezen városok, megyeszékhelyek.

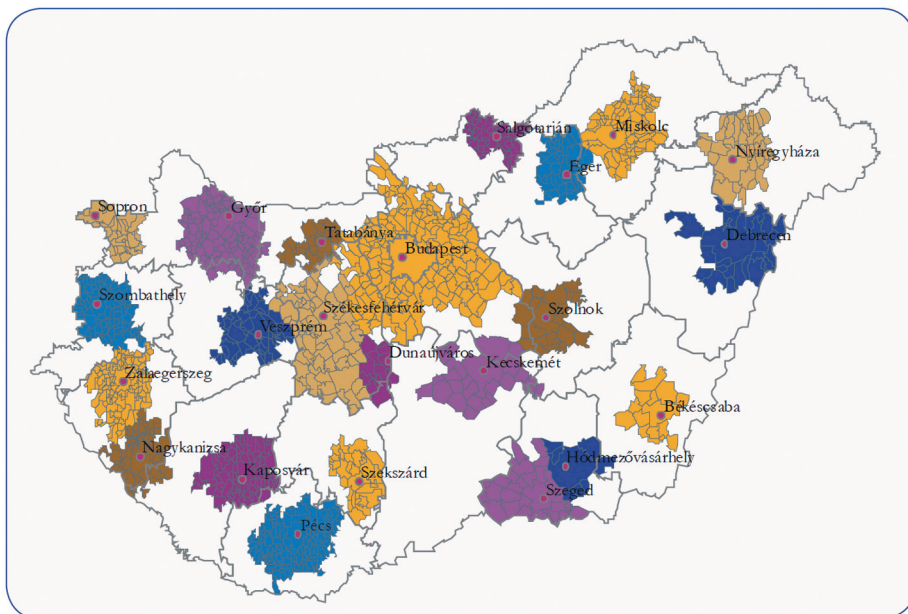
¹⁷ HARDI Tamás (2015): A munkaügyi ingázás területi mintái Észak-Dunántúlon. *Területi Statisztika*, 55. évf. 2. sz. 122–141.

5.1. Budapest és a megyei jogú városok munkaerőpiaci vonzáskörzete

Annak vizsgálatához, hogy a főváros és az egyes megyei jogú városok mely területek foglalkoztatásában játszanak fontos szerepet, meghatároztuk ezen városok vonzáskörzetét. Így azokat a településeket, amelyekről az ott élő foglalkoztatottaknak legalább a 15%-a a központi városba jár dolgozni, a vonzáskörzet részének tekintjük. Ugyanakkor a területi egybefüggőség megtartása érdekében a feltételnek megfelelő, de az egybefüggő zónán kívül eső településeket (exklávé) elhagytuk, illetve a kritériumot nem teljesítő, de a vonzáskörzetbe ékelődő településeket (enklávé) bevontuk a vonzáskörzetbe. Ha egy település a feltételek alapján egyszerre több központ vonzáskörzetéhez is tartozhat, ahhoz soroltuk, ahova többen ingáztak az adott településről.

A megyei jogú városok közül Érd helyzete sajátos, ugyanis esetében a fenti lehatárolással nem jelölhető ki vonzáskörzet. Az Érdre bejáró foglalkoztatottak kétharmada ugyan jól körülhatárolható területről, a szomszédos településekről (köztük Budapestről) érkezik, ám ezek – ahogyan maga Érd is – a főváros vonzáskörzetébe tartoznak, és annak árnyékában a nagyobb városok is jellemzően csak másodlagos munkaerőpiaci központként funkcionálnak.

Budapest és a megyei jogú városok kiemelkedő foglalkoztatási szerepét jelzi, hogy a vonzáskörzetekbe tartozó települések száma együttesen meghaladja az 1200-at, vagyis 10 településből 4 a főváros vagy valamelyik megyei jogú város vonzáskörzetéhez tartozott. Ezekben a területeken élt 2011-ben a magyarországi lakónépesség több mint negyede, a központokat is számítva, közel kétharmada.



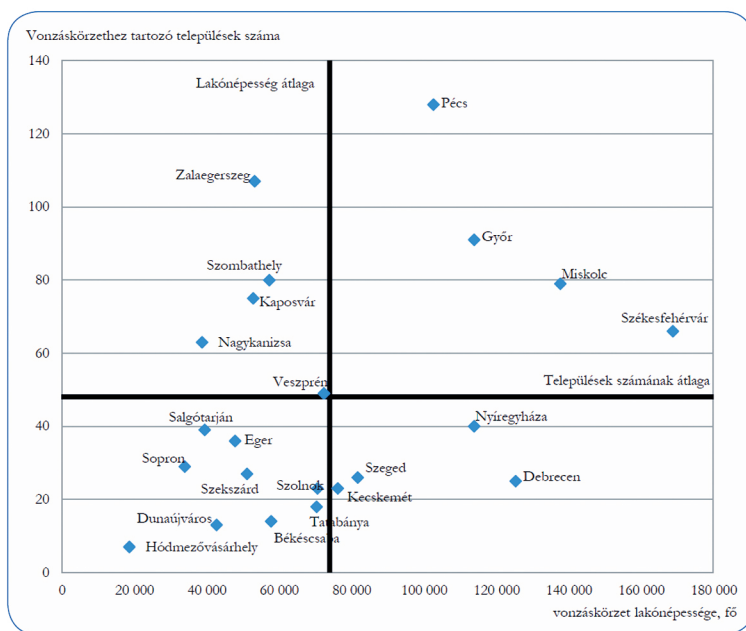
6. ábra

A főváros és a megyei jogú városok vonzáskörzete, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 9.

A megyei jogú városok (illetve a főváros) vonzáskörzetének mérete, kiterjedése meglehetősen tág intervallumban szóródik. A legnagyobb vonzáskörzettel – mind a települések számát, mind pedig azok lakónépességét figyelembe véve – Budapest rendelkezett. Körzetét 182 település alkotja, közülük 149 Pest megyéhez, 33 pedig a szomszédos megyék valamelyikéhez tartozott. A 2011. évi népszámláláskor a főváros vonzáskörzetéhez tartozó településeken összesen több mint 1,1 millióan éltek. (A főváros lakónépessége 1,7 millió fő volt 2011. október 1-jén.)

A megyei jogú városok közül a legtöbb (128, illetve 107) települést magában foglaló vonzáskörzettel – a sok kistelepüléssel tagolt területeken elhelyezkedő – Pécs és Zalaegerszeg rendelkezett. Pécs vonzáskörzete a lakosság számát figyelembe véve is átlag feletti, 2011-ben több mint 100 ezer fő élt az érintett településeken, Zalaegerszegé ugyanakkor e tekintetben az egyik legkisebb (53 ezer fős) a megyeszékhelyek közül, miután a körzetéhez tartozó települések közel kétharmadának 500 főnél alacsonyabb a lakónépessége.



7. ábra

A megyei jogú városok vonzáskörzetének mérete, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 9.

Pécs mellett Győr,¹⁸ Miskolc és Székesfehérvár is viszonylag sok településből álló és nagy népességű terület foglalkoztatási súlypontja. A lakosság szám tekintetében kiemelkedően nagy Székesfehérvár vonzáskörzete. Az övezetéhez tartozó 66 településen közel 170 ezren

¹⁸ HARDI 2015.

éltek a legutóbbi népszámláláskor, ami saját népességének 1,7-szerese. Győr és Miskolc vonzáskörzete 91, illetve 79 településből állt, amelyek lakónépessége 110 és 140 ezer fő volt.¹⁹

Az átlagosnál több (63–85) települést magában foglaló, ám viszonylag alacsony lakosságszámú (39–57 ezer fős) vonzáskörzettel rendelkezik a már említett Zalaegerszeg mellett Szombathely, Kaposvár és Nagykanizsa is. Közülük Nagykanizsa, Zalaegerszeg és Szombathely lényegében egy vonalon – Zala és Vas megye aprófalvas térségében – helyezkedik el. Kaposvár is a tágabb környezetében fekvő, zömében kis lélekszámú települések lakói számára jelenti az elsődleges ingázási célpontot.²⁰

Ezzel szemben a jellemzően ritka településszerkezetű területeken elhelyezkedő alföldi megyeszékhelyek közül Debrecen, Nyíregyháza, Szeged és Kecskemét relatíve kevés (23–40) településből álló vonzáskörzettel rendelkeznek, ezek lélekszáma (76–125 ezer fő) azonban nagyobb az átlagosnál.

A megyeszékhely funkcióval nem rendelkező megyei jogú városok közül Sopron, Dunaújváros és Hódmezővásárhely, valamint a legkisebb lélekszámú megyeszékhelyek (Eger, Salgótarján és Szekszárd) vonzáskörzete mind az odatartozó települések számát, mind azok lakosságát figyelembe véve szerényebb az átlagosnál. A nagyobb lakónépességű megyeszékhelyek közül Békéscsaba, Tatabánya és Szolnok tartozik még ebbe a kategóriába.

A vonzáskörzetek kiterjedtségének fontos fokmérője az is, hogy az egyes körzetekből az adott központba ingázók átlagosan milyen távolságból érkeznek. A mutatót a települések (a központ és a vonzott települések) közötti távolságnak²¹ a bejáró ingázókkal súlyozott számtani átlagaként határoztuk meg.

E tekintetben is kiemelkedő Budapest munkaerőpiaci vonzereje, ahová átlagosan 31 km-ről érkeznek a lehatárolt területről ingázók, de a fővárostól több mint 80 km-re fekvő települések is tartoznak a vonzáskörzetéhez.

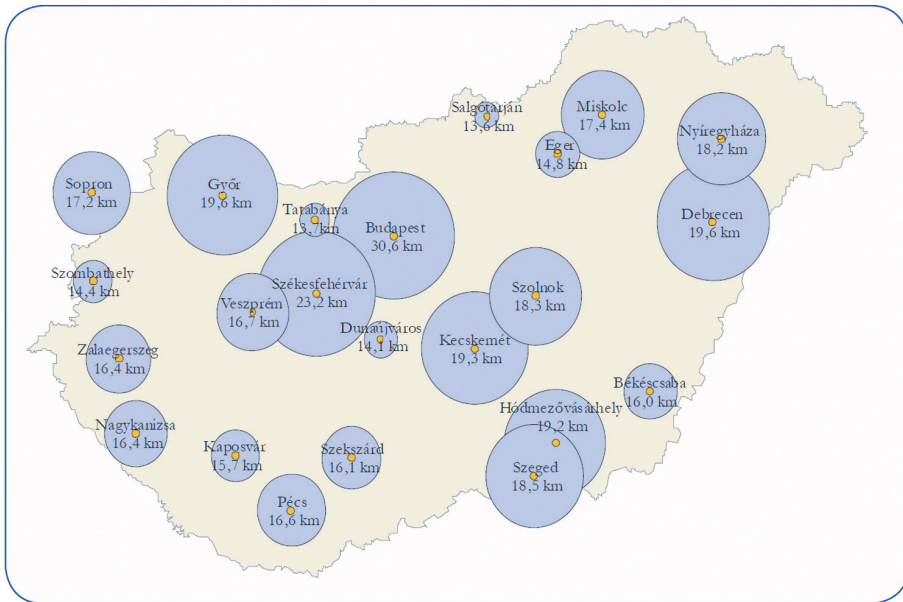
A megyei jogú városok közül Székesfehérvárra ingáznak a legmesszebről, az övezeten belül átlagosan 23 km-ről.

Ebben jelentős a szerepe annak, hogy több nagy súlyú település (például Sárbogárd, Polgárdi, Várpalota és Aba) központtól mért távolsága is meghaladja a 20 km-t, és annak is, hogy Székesfehérvár vonzása déli irányban nagy távolságokban is érvényesül. Székesfehérvár mellett az alföldi térségekben fekvő vonzásközpontok többségébe is nagyobb átlagos távolságból járnak be, mint ami a megyei jogú városokra általában jellemző (18 km). A vonzáskörzetből a központba ingázók a salgótarjáni és a tatabányai övezetekből teszik meg a legkisebb távolságot, átlagosan 14 km-nél kevesebbet.

¹⁹ *Az ingázás kiemelt célpontjai* (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

²⁰ Kiss János Péter – SZALKAI GÁBOR (2014): A foglalkoztatás területi koncentrációjának változásai Magyarországon a népszámlálások ingázási adatai alapján, 1990–2011. *Területi Statisztika*, 54. évf. 5. sz. 415–447.

²¹ A települések közti távolságokat a Google-térkép útvonaltervező alkalmazása alapján határoztuk meg, a településközpontok közötti leggyorsabb elérést lehetővé tevő közúti távolságot alapul véve. Az ingázók által ténylegesen megtett távolság ettől eltérő lehet a közlekedés módjának, illetve a lakó- és a munkahelyi településeken belüli elhelyezkedésétől függően.



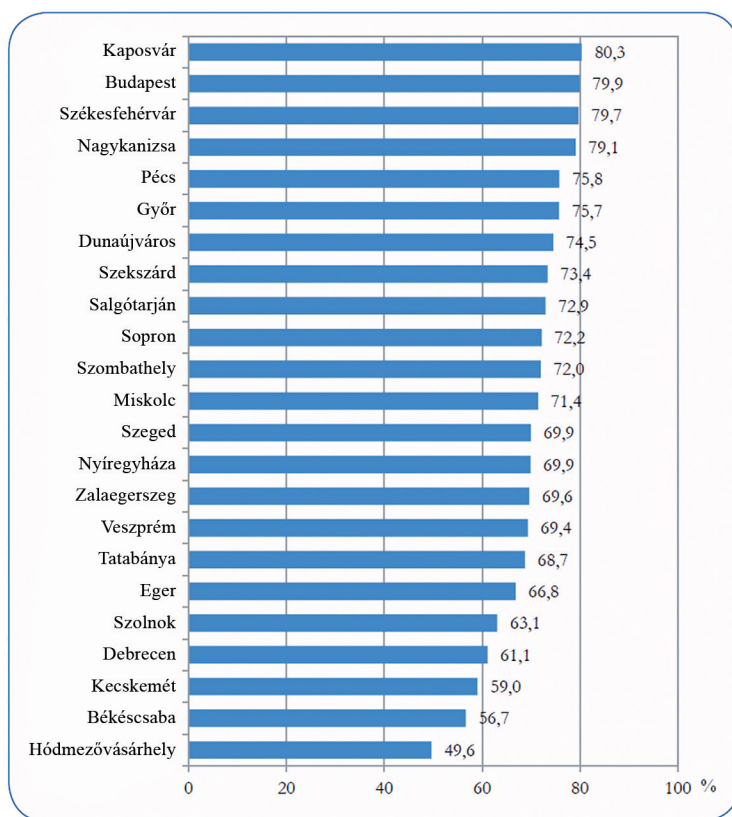
8. ábra

A vonzaskörzethez tartozó települések és a vonzasközpont közötti átlagos távolság, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 11.

A vonzaskörzetek kiterjedtségét árnyalja, hogy a lehatárolt terület nem fedi le a központba bejáró foglalkoztatottak teljes körét, mivel egy részük az övezeten kívüli településekről érkezik. A Kaposvárra, Budapestre, Székesfehérvárra és Nagykanizsára bejáró foglalkoztatottak 79–80%-a a vonzaskörzetből jár be, ugyanakkor a Hódmezővásárhelyre bejáróknak csupán felét adják a lehatárolt területen belüli települések. A Hódmezővásárhelyre irányuló ingázás további 20%-a Szegedről érkezik, ami jelzi a két város munkaerőpiaca közti szoros kapcsolatot. (A Hódmezővásárhelyről a megyeszékhelyre irányuló napi ingázás volumene jóval nagyobb, mint az ellenkező irányú munkaerő-áramlás.) A megyeszékhely jelenléte mellett Hódmezővásárhely munkaerővonzó képességét Makó, Gyula, Orosháza, Sentes és Békéscsaba elszívó hatása is tompítja. A hódmezővásárhelyin kívül a békéscsabai, a kecskeméti, a debreceni és a szolnoki vonzaskörzet is viszonylag kis részét, kevesebb mint kétharmadát adja a központba bejáró összes foglalkoztatottnak.²²

²² *Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.*

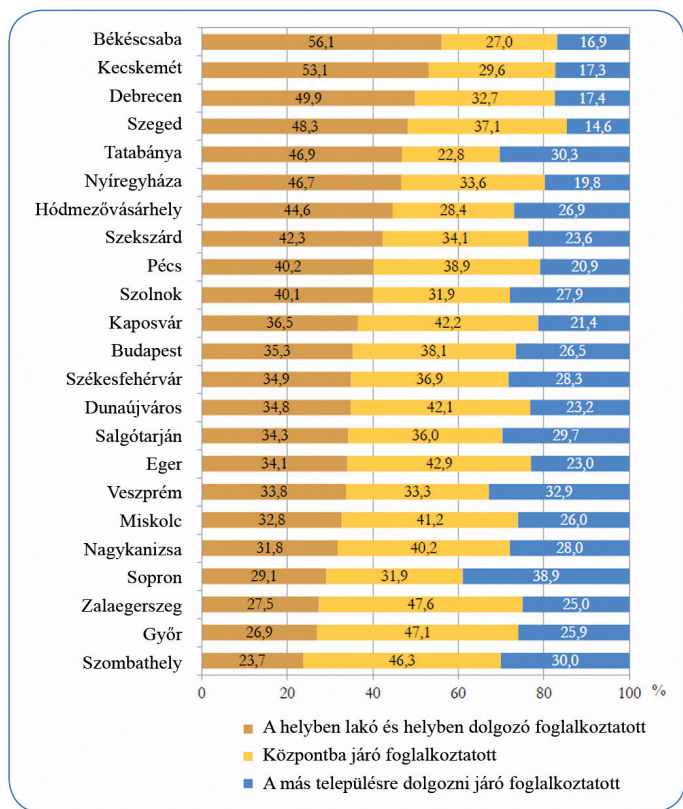


9. ábra

A vonzaskörzetből érkező ingázók aránya az összes bejáró foglalkoztatottból, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 12.

Az egyes centrumok súlya – az adott övezetben élők foglalkoztatásából eredően is – igen eltérő. Ez függ többek között a lehatárolt területen belüli vagy az ahhoz közel eső alternatív központok jelenlététől/vonzerejétől, a településszerkezet sajátosságaitól és a vonzaskörzet kiterjedésétől is. Budapesten és a megyei jogú városok vonzaskörzetében élő munkavállalóknak átlagosan 37%-a volt foglalkoztatott a központi városokban, 25%-uk más településre ingázott, 37%-uk pedig a lakóhelyének településén dolgozott. A központok szerepe a vonzaskörzet foglalkoztatásában az átlagnál jóval magasabb (48–46%) Zalaegerszeg, Győr és Szombathely esetén. Ezek a megyeszékhelyek olyan térség centrumát jelentik, amelyekben igen magas az ingázás intenzitása (alacsony a helyben foglalkoztatottak aránya). Sopron vonzaskörzetében is kiemelkedően nagy a lakóhelyükről eljáró foglalkoztatottak aránya, de az osztrák munkaerőpiac közelsége miatt Sopron súlya a vonzaskörzet foglalkoztatásában (32%) alacsonyabb az átlagnál.



10. ábra

A főváros és a megyei jogú városok vonzáskörzetében élő foglalkoztatottak megoszlása a foglalkoztatás helye szerint, 2011

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 13.

A vonzáskörzetben élő foglalkoztatottaknak a legkisebb hányada (kevesebb mint 30%-a) a tatabányai, a békéscsabai, a hódmezővásárhelyi és a kecskeméti övezetben dolgozott a központban. Kecskemét és Békéscsaba vonzáskörzetében a foglalkoztatottaknak kevesebb mint a fele ingázik, döntően a településszerkezeti sajátosságok (a nagyobb népességű települések jelenléte és a köztük lévő sokszor jelentős távolságok) miatt. Tatabánya és Hódmezővásárhely környezetében is viszonylag alacsony a lakóhelyükről eljárók aránya, és esetükben a központon kívüli nagyobb városok (Tata, Oroszlány, illetve Szeged) elszívó hatása is számottevően tompítja a centrum foglalkoztatási szerepét.

5.2. Az ingázók 15%-a a vonzásközpontokból jár el

A főváros és a megyei jogú városok jellemzően munkaerőt befogadó települések, ugyanakkor az ingázók 15%-a – mintegy 200 ezer fő – ezekről a településekről járt el munkavégzés céljából. Közülük mintegy 36 ezren egy másik megyei jogú városban vagy Budapesten dolgoztak. A megyei jogú városokból eljáró foglalkoztatottak 18%-a ingázott Budapestre. A főváros nemcsak a hozzá viszonylag közel fekvő nagyvárosok, hanem egyes távolabb fekvő megyeszékhelyek (például Győr és Miskolc) számára is ingázási célpontnak számít.²³ A fővárosközpontú, sugaras autópálya-hálózat ugyanis a megyeszékhelyek többségéből Budapest gyors elérését teszi lehetővé. A fővárosból eljáró foglalkoztatottak mindössze 6%-a dolgozott megyei jogú városban, legnagyobb számban Érden és Székesfehérváron. A megyei jogú városból megyei jogú városba ingázók súlya – földrajzi helyzetükből adódóan – első sorban a Hódmezővásárhely–Szeged, Nagykanizsa–Zalaegerszeg, Nyíregyháza–Debrecen relációkban jelentős.

6. táblázat

A fővárosból és a megyei jogú városokból eljáró foglalkoztatottak megoszlása az ingázás iránya szerint, 2011

Munkahely Lakóhely	Fővárosba	Megyei jogú városba	Többi városba, községbe	Változó településre	Külföldre	Összesen	Ebből vonzáskörzethez tartozó településre
Békéscsaba	6,0	6,8	66,5	19,1	1,7	100,0	22,9
Budapest	6,0	6,1	54,8	37,3	1,8	100,0	51,6
Debrecen	7,5	7,3	58,8	24,3	2,1	100,0	23,8
Dunaújváros	15,8	8,0	55,6	18,4	2,2	100,0	37,4
Eger	14,1	4,7	59,4	20,9	0,9	100,0	28,2
Érd	62,1	0,9	28,3	8,4	0,3	100,0	–
Győr	9,8	4,5	58,8	16,2	10,7	100,0	29,8
Hódmezővásárhely	4,6	48,0	28,8	17,8	0,9	100,0	6,9
Kaposvár	6,9	6,0	56,3	29,8	1,1	100,0	37,8
Kecskemét	20,6	4,7	47,1	25,9	1,8	100,0	20,2
Miskolc	10,0	3,1	62,4	23,5	1,0	100,0	28,2
Nagykanizsa	4,4	20,3	49,5	21,0	4,8	100,0	20,7
Nyíregyháza	6,0	12,5	58,3	22,2	1,0	100,0	27,3
Pécs	7,5	6,3	55,6	27,8	2,7	100,0	31,2
Salgótarján	19,2	2,3	56,5	20,4	1,5	100,0	15,4
Sopron	2,5	3,0	17,7	7,1	69,6	100,0	14,5
Szeged	9,2	14,7	53,4	20,2	2,5	100,0	36,2

²³ A távolabb fekvő térségek vonatkozásában jelentős lehet azoknak a napi ingázókhoz sorolt foglalkoztatottaknak a súlya, akik 2-3 naponta járnak haza munkahelyükről.

Munkahely Lakóhely	Fővárosba	Megyei jogú városba	Többi városba, községbe	Változó telepü- lésre	Külföldre	Összesen	Ebből von- záskörzethez tartozó településre
Székesfehérvár	27,4	6,7	44,9	19,5	1,4	100,0	22,9
Szekszárd	7,3	5,2	66,7	18,3	2,4	100,0	26,3
Szolnok	24,2	4,6	48,3	21,6	1,2	100,0	17,7
Szombathely	3,0	4,1	54,9	13,6	24,4	100,0	25,0
Tatabánya	16,1	6,2	63,0	13,1	1,5	100,0	36,2
Veszprém	7,8	10,8	61,6	18,0	1,8	100,0	35,0

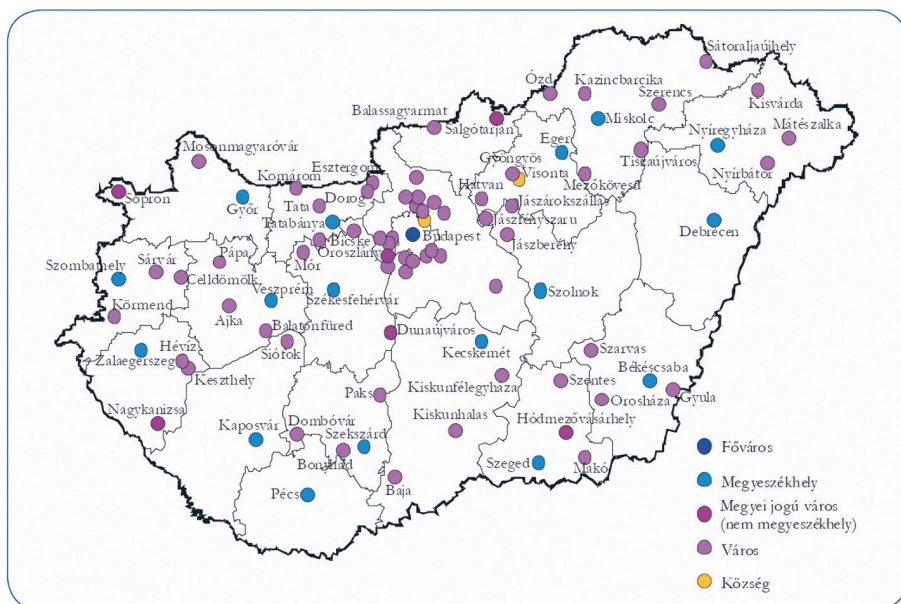
Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 14.

A vizsgált súlyponti városokból eljáró foglalkoztatottak sajátossága, hogy az átlagosnál jóval nagyobb részük dolgozott változó településen. A Budapestről eljárók 37%-a végez keresőtevékenységet rendszeresen más-más településen. A megyei jogú városokban átlagosan 18% ez az arány, kiemelkedően magas (30, illetve 28%) Kaposvár és Pécs esetén. (Országosan az eljárók 11%-a dolgozott változó településen.)

A közép-magyarországi munkaerő-áramlás összetettségét jól mutatja, hogy a fővárosból a vonzáskörzetéhez tartozó településekre mintegy 41 ezer foglalkoztatott ingázott, így a Budapestről induló ingázás több mint fele irányult a lehatárolt területre. A Hódmezővásárhelyről eljáróknak ugyanakkor csupán 7%-a dolgozik a vonzáskörzetben, Szeged elszívó hatása miatt.

6. Az ingázás további belföldi célpontjai, nagy befogadó települések

A 2011. évi népszámláláskor az összes naponta ingázó munkavállaló hattizede (a változó munkahelyen dolgozók nélkül számolva több mint kétharmada) olyan településre ingázott, ahol a bejáró munkavállalók száma elérte a 2000 főt. Ez indokolja ezen centrumok önálló vizsgálatát. Ezeket a településeket jelen tanulmányunkban az ingázás kiemelt magyarországi célpontjainak tekintjük. Az e körbe sorolt 87 településből 24-et a már vizsgált főváros és megyei jogú városok jelentettek, és idetartozott további 61 város, illetve 2 község (a Heves megyei Visonta és a Pest megyei Csömör) is. A Budapesten és a megyei jogú városokon kívüli 63 település az összes ingázó mintegy ötödét (262 ezer főt) fogadta.



11. ábra

*Az ingázás legnagyobb célpontjai a település jogállása szerint, 2011
(A legalább 2000 ingázót foglalkoztató települések)*

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 15.

Az ingázás kiemelt központjait zömmel a nagyobb lélekszámú városok jelentik, az ország 61, 20 ezer főnél népesebb települése közül csupán 8-ban volt kétezer főnél kevesebb a bejáró foglalkoztatottak száma. Közülük 5 (Hajdúböszörmény, Hajdúszoboszló, Karcag, Török-szentmiklós és Békés) az alacsony ingázási intenzitású alföldi megyékben helyezkedett el. A Pest megyei Nagykőrös Szolnok és Kecskemét vonzaskörzetének találkozásánál fekszik, Várpalotának és Komlónak pedig a közeli megyeszékhely (Székesfehérvár, illetve Pécs) munkaerőpiacával kell versenyeznie. Ugyanakkor az ezen városokban élő foglalkoztatási színvonala is kedvező, egyrészt a jelentősebb helyi foglalkoztatók meglétéből, másrészt az erősebb vonzasközpontokba történő ingázásból adódóan.²⁴

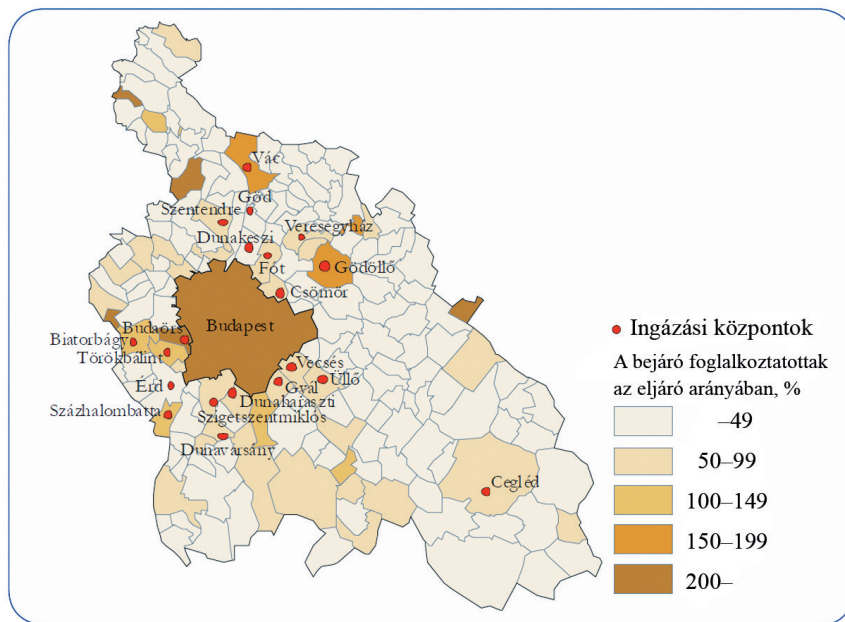
6.1. Pest megyei települések – jelentős számú be- és eljáróval

A főváros és a megyei jogú városok nélküli 63 ingázási központ speciális csoportját alkotja az a 19 Pest megyei település, amelyek Budapest kiterjedt vonzaskörzetébe tartoznak. Ezek – a megyei jogú Érdehez²⁵ hasonlóan – jellemzően munkaerőt leadó települések,

²⁴ *Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.*

²⁵ Érddel az előző fejezetben már foglalkoztunk, de sajátos helyzete miatt a város ingázási jellemzőit a Pest megyei településekkel összehasonlítva is bemutatjuk.

miközben jelentős a bejárók száma is, akik zöme részben Budapestről, részben a fővárosi vonzáskörzetből érkeznek. Ez egyben azt is jelenti, hogy Budapest ingázási többlete nem feltétlenül alvóváros jellegű településekről származik, hanem olyanokról, amelyek maguk is képesek (az ingázási terheket is ellentételező) vonzó munkalehetőségeket kínálni.



12. ábra

Pest megye fő ingázási központjai, 2011 (legalább 2000 fő ingázót foglalkoztatók)

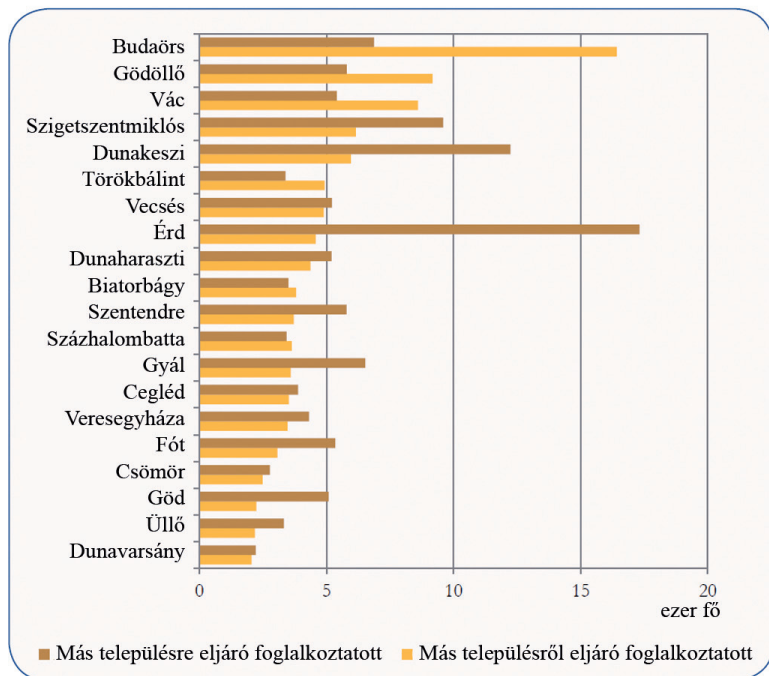
Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 16.

Közülük jelentős foglalkoztatási központnak számít Budaörs, ahová naponta több mint 16 ezer munkavállaló jár be – ami több számos megyeszékhelyre jellemző értéknél –, és a településen dolgozóknak a 77%-át jelenti. Így Budaörs ingázási egyenlege számottevő (mintegy 10 ezer fős) többletet mutat, és Budapesttel szembeni mérlege (2500 fő) is pozitív, ami a Pest megyei települések közül még a szomszédos Törökbálintra igaz.

Pest megyében Budaörs után a legtöbb ingázó (8–9 ezer fő) Gödöllőre és Vácra járt dolgozni, ami a helyben foglalkoztatottak 54, illetve 49%-át jelentette. Ez mindkét városnak 3000 főt meghaladó ingázási nyereséget jelentett, ami a hozzájuk közel eső kistelepülésekkel szembeni többletből és a viszonylag mérsékelt fővárossal szembeni passzívumból adódott. A nagy feldolgozóipari és kereskedelmi egységek mellett mindkét településen jelentős számú ingázót foglalkoztatnak az oktatási intézmények, valamint Vácra az egészségügyi és a közigazgatási szervek is.

Szigetszentmiklóstra és Dunaújvárosra 6–6 ezer, a többi jelentős ingázót foglalkoztató Pest megyei településre (köztük a megyei jogú Érdekre is) 5 ezer főnél kevesebb munkavállaló érkezett 2011-ben.

Közülük (a már említett) Törökbálint rendelkezett számottevő (1500 fős) ingázási nyereséggel. Biatorbágy, Százhalombatta, Dunavarsány, Csömör, Vecsés és Cegléd ingázási egyenlege viszonylag kiegyenlített volt, enyhe többletet vagy mérsékelt hiányt mutatott. A többi megfigyelt településről ugyanakkor lényegesen többen jártak el dolgozni, mint ahányan érkeztek. A legnagyobb veszteség (abszolút értelemben és a lakosságszámot figyelembe véve egyaránt) a térség megyei jogú városára, Érdre volt jellemző, ahonnan több mint 17 ezren ingáztak, zömmel Budapestre, és ennek mindössze ötöde érkezett a városba más településről.



13. ábra

*Az eljáró és a bejáró foglalkoztatottak száma Pest megye ingázási központjaiban, 2011
(A legalább 2000 ingázót foglalkoztató Pest megyei települések)*

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 17.

Az ingázás fő vonzerejét ebben a csoportban a nagy feldolgozóipari, a kereskedelmi, illetve a szállítási és raktározási nemzetgazdasági ágba sorolt vállalkozások jelentették. A feldolgozóipar szerepe különösen Dunavarsányban jelentős, ahol a bejáró foglalkoztatottak háromnegyede ebben a nemzetgazdasági ágban dolgozott, de Veresegyház, Göd és Százhalombatta esetén is 40% fölötti ez az arány. A kereskedelem részesedése (Budaörs mellett) Üllön, Fóton és Törökbálinton a legmagasabb (39–45%), a szállítása és raktározása pedig Vecsésen, Gyálon és Üllőn jóval átlag feletti (24–30%). A feldolgozóipar, a kereskedelem, illetve a szállítás és raktározás nemzetgazdasági ágak Érden és a 19 vizsgált településen

a bejáró munkavállalók több mint felét foglalkoztatták, ugyanakkor az ingázók jelentős része dolgozott a gazdaság más területein is. Szentendrén a település jellegéből adódóan viszonylag magas a művészet, az oktatás, a vendéglátás és a közigazgatás, Törökbálinton az információ és kommunikáció, Csömörön az adminisztratív tevékenység, Cegléden pedig az egészségügy, valamint – alföldi fekvése révén – a mezőgazdaság szerepe.

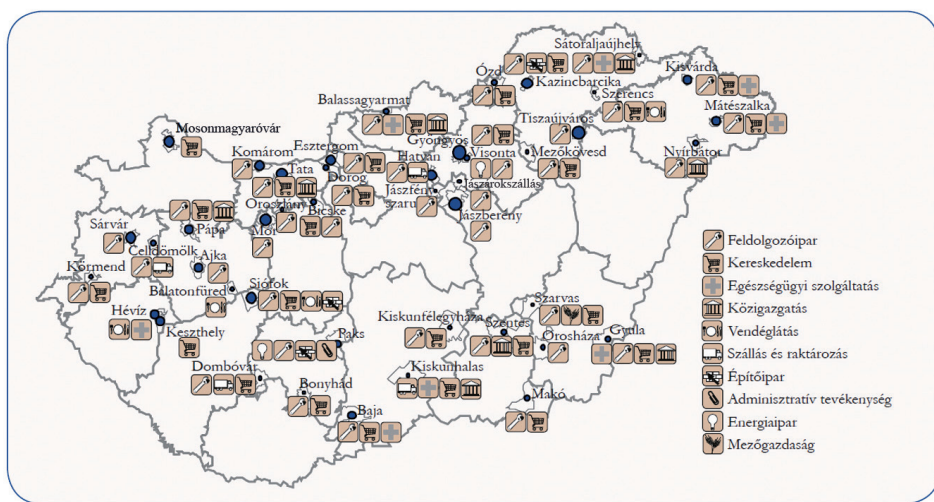
6.2. A Pest megyén kívüli centrumok zömmel járási székhelyek

A Pest megyén kívüli további – legalább 2000 fő ingázót fogadó, nem megyei jogú városi – ingázási centrumok közé a jelentős létszámot foglalkoztató gazdasági szervezetekkel rendelkező, nagyobb népességű városok tartoznak. Számuk 44, amelyből csupán 5 nem járási székhely: az Esztergomi járáshoz tartozó, 12 ezer fős lélekszámú Dorog, a kiemelt turisztikai célpontnak számító Hévíz, a Jászság két nagy ipari központja, Jászárokszállás és Jászfényszaru, illetőleg a Heves megyei Visonta, ahol a Mátrai Hőerőmű működik. A 44 településre 2011-ben 168 ezer bejáró munkavállaló érkezett, vagyis minden hetedik ingázó célállomását jelentették.

Mindössze két megyében, Baranyában és Hajdú-Biharban nem volt ebbe a csoportba tartozó település. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezeken a területeken az ingázás kizárólag a megyeszékhelyre irányulna, de – Pécs és Debrecen markáns vonzereje, illetve a megyéken átívelő ingázás révén – ezekben a megyékben kisebb a megyeszékhely mellett, helyi jelentőségű foglalkoztatási központok szerepe, így azok kívül esnek elemzésünk keretein. A legtöbb (6, illetve 5) olyan település, ahol a bejáró munkavállalók száma elérte a 2000 főt, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, valamint a viszonylag kis kiterjedésű Komárom-Esztergomban található. A megyék többségében a megyei jogú város mellett 2–3 ilyen település volt 2011-ben, illetve Nógrádban, Somogyban és Győr-Moson-Sopronban csak 1–1.

A járási székhelyek jelentőségére külön fel kell hívni a figyelmet, hiszen ezek azok az egységek, amelyek képesek nemcsak lakossági közösségeket képezni, de a kis- és közepes vállalkozások megalakulásának is fontos színterévé válhatnak. Ezek azok az elemei a magyar társadalomnak és gazdaságnak, amelyek versenyképességi és innovatív tartalékként felhasználhatók lennének.

A vizsgált települések közül a legtöbb ingázót (csaknem 11 ezer főt) a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Tiszaújváros fogadta, amely nagy feldolgozóipari vállalatai révén a közeli Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településeken élőknek is fontos ingázási célpontjuk. Tiszaújváros után a bejáró munkavállalók száma a viszonylag nagy népességű (27–31 ezer fős) Jászberényben, Gyöngyösön és Esztergomban, valamint az előbbieknél kevesebb lakosú (21 ezer fős) Hatvanban a legmagasabb (7–8 ezer fő). A település lakónépességéhez viszonyítva kiemelkedően magas a bejárók aránya Visontán, ahová a helyben lakók több mint kétszerese (2600 fő) járt be naponta dolgozni. Ugyancsak jelentős (74, illetve 66%) a bejárók népességhez viszonyított aránya a nagy idegenforgalmi vonzerővel rendelkező Hévízen és a már említett Tiszaújvárosban. (Átlagosan a 44 településen 19% ez az arány.)



14. ábra

*A 2000 főnél több ingázót foglalkoztató, Pest megyén kívüli települések, 2011
(a megyei jogú városok nélkül)*

Forrás: Az ingázás kiemelt célpontjai (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 18.

Visontán és Pakson a magas kereseteket nyújtó energiaiparban dolgozik a bejárók legnagyobb része. Hévízen, Balatonfüreden és Siófokon a vendéglátás az ingázás egyik legfontosabb célterülete. A települések többségében ugyanakkor a nagyobb létszámot foglalkoztató feldolgozóipar, a kereskedelem, illetve a szállítás és raktározás nemzetgazdasági ágba tartozó vállalatok jelentik a fő vonzerőt. A feldolgozóipar jelentősége különösen magas Jászárokszálláson, Jászfényszaruban és Móron, ahol a bejárók 83–87%-át ilyen fő tevékenységű szervezetnél foglalkoztatták.

Tiszaújvárosban és Jászberényben is 70% közeli ez az arány. A feldolgozóipar szerepe általában a többi településen is jelentős, akárcsak a kereskedelemé. Gyulán és Hévízen az előbbieket mellett a nagy egészségügyi intézmények is vonzzák az ingázó munkavállalókat. Dombóváron, Kiskunhalason, Celldömölkön és Hatvanban a logisztikai vállalkozások munkaerő-felvevő szerepe számottevő.

7. Összegzés

Magyarországon a népszámlálási adatok alapján 2011-ben a foglalkoztatottak több mint harmada, 1 millió 340 ezer fő ingázott naponta lakó- és munkahelye között. Számuk és foglalkoztatottakon belüli arányuk egyaránt nagymértékben emelkedett a megelőző, 2001. évi census óta.

Az ingázás a megyei jogú városok és különösen Budapest környezetében a legintenzívebb. Ezekben a városokban a bejáró foglalkoztatottak száma jellemzően jóval magasabb, mint az onnan eljáróké.

2011-ben minden hatodik ingázó Budapestre járt dolgozni. A többi megyei jogú város együttesen az ingázók közel negyedét fogadta.

A kiemelt ingázási helységek sajátos csoportját alkotják a Budapest vonzáskörzetébe tartozó Pest megyei települések. 2011-ben a megye 20 településén haladta meg a bejáró foglalkoztatottak száma a 2000 főt, ami jelzi, hogy a főváros környezetében nem általános az „alvóvárosi” jelleg, hanem az igen intenzív és többirányú munkaerő-áramlás a meghatározó.

A Pest megyén kívüli további – legalább 2000 fő ingázót fogadó, nem megyei jogú városi – ingázási centrumok közé a jelentős létszámot foglalkoztató gazdasági szervezetekkel rendelkező, nagyobb népességű városok tartoznak. Számuk 44, melyből csupán 5 nem járási székhely. A 44 településre 2011-ben 168 ezer bejáró munkavállaló érkezett, vagyis minden hetedik ingázó célállomását jelentették.

A napi ingázók 2%-a, mintegy 27 ezer foglalkoztatott külföldre járt dolgozni. Számuk az ezredforduló óta – az uniós csatlakozással összefüggésben – ötszörösére emelkedett. A külföldre ingázók zöme (több mint 22 ezer fő) Ausztriában végzett keresőtevékenységet.

Felhasznált irodalom

- A belföldi vándorlás főbb folyamatai, 1990–2011 (2012). *Statisztikai Tükör*, 6. évf. 85. sz. 1–5.
- A foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése* (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_18_2011.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.).
- Az ingázás kiemelt célpontjai* (2016). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- BODNÁR Katalin – SZABÓ Lajos Tamás (2014): *A kivándorlás hatása a hazai munkaerőpiacra*. MNB-tanulmányok 114. Budapest, Magyar Nemzeti Bank.
- Global Mobility Report 2017* (2017). Washington, D.C., Creative Commons Attribution. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28542/120500.pdf?sequence=6> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.).
- HARDI Tamás (2015): A munkaügyi ingázás területi mintái Észak-Dunántúlon. *Területi Statisztika*, 55. évf. 2. sz. 122–141.
- Ingázás a határ mentén* (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.gymskik.hu/hu/gazdasagi-elemzesek/cikkek/ingazas-a-hatar-menten-83523 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.).
- KOVÁCS Zoltán – EGEDY Tamás – SZABÓ Balázs (2015): Az ingázás területi jellemzőinek változása Magyarországon a rendszerváltozás után. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz. 233–253.
- PÉNZES János (2013): A foglalkoztatottság, az ingázás és a jövedelmi szint összefüggései Északkelet- és Északnyugat-Magyarországon. *Területi Statisztika*, 53. évf. 3. sz. 202–224.
- Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs* (2016). Luxembourg, Publications Office of the European Union.

A Jó Állam Jelentés Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség hatásterületének mérhetőségi kérdései és fejlesztési lehetőségei

*Csath Magdolna*¹

1. Bevezetés

A kutatócsoport célja az volt, hogy a kormányzati képességeket a pénzügyi stabilitás és a versenyképesség területén vizsgálja, az eredményeket értékelje, és rámutasson a további fejlesztési lehetőségekre, igényekre. A témakörrel foglalkozó nemzetközi kutatások szerteágazók, és általában sokféle objektív, statisztikailag mért, illetve úgynevezett puha, kikérdezésen alapuló vizsgálatra támaszkodnak. Általános gyakorlat, hogy a kutatások során nemzetközi összehasonlító elemzésekre kerül sor. Azonban az eredményekkel óvatosan kell bánni, tekintettel arra, hogy az összehasonlíthatóságot módszertani eltérések nehezíthetik. Továbbá a kutatások végső célja mindig az, hogy javítási, továbblépési javaslatok is megfogalmazódjanak. Az pedig nyilvánvaló, hogy másféle javítási célokat és eszközöket kell használni a fejlettség különböző szintjein lévő országokban. A nemzetközi kutatások eredményeit a kutatócsoport folyamatosan feldolgozza, kiemelt figyelmet fordítva a V4-országok eredményeinek és alkalmazott módszereinek elemzésére. A tanulságokat ebből levonva, valamint támaszkodva a magyar gazdaság helyzetével, eddigi fejlődési trendjeivel kapcsolatos hazai és nemzetközi elemzésekre, olyan vizsgálati területeket jelölt ki, ahol az ország gazdasági-társadalmi fejlődésének eddigi eredményei és problémái a leginkább tetten érhetők, illetve ahol a jövőbeli eredmények érdekében mai döntésekre van szükség. A kutatócsoportnak azonban figyelembe kellett vennie, hogy korlátozottak a lehetőségei az alkalmazható mutatók tekintetében. Hiszen amíg a nemzetközi versenyképesség-elemző intézetek több száz mutatót alkalmaznak, addig számunkra az öt hatásterületen összesen 25 indikátor használatára nyílik lehetőség. Továbbá szembe kell néznünk azzal a ténnyel is, hogy a két vizsgálandó terület, a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség egyrészt egymásra kölcsönösen ható rendszerek, másrészt időhorizontjuk eltér egymástól. A mai pénzügyi stabilitás a korábbi pénzügyi-gazdasági, illetve versenyképességre ható döntések mai következményeit mutatja meg. Ugyanakkor a pénzügyi stabilitás megteremtésének jelenbeli kényszere forrásokat vonhat el a jövőbeli versenyképesség mai javításának lehetőségeitől (például befektetések). Az összefüggő elemeket tartalmazó rendszer részletes elemzéséhez dinamikus matematikai modelleket lehetne a jövőben alkalmazni.

¹ Prof. Dr. Csath Magdolna DSc, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar; Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Másrésről, a kutatócsoportnak a versenyképesség vizsgálatánál elsősorban a gazdasági elemekre kellett figyelnie, annak ellenére, hogy a versenyképesség alakulását intézményrendszerbeli, jogi, valamint egyéb, statisztikailag nem mérhető, úgynevezett puha tényezők is befolyásolják. Ezek vizsgálata azonban más hatásterületek feladata volt. Különösen fontos például a versenyképesség-javítás szempontjából az országra jellemző társadalmi tőke erőssége, azaz a bizalmi szint. Ennek mérése viszont elsősorban kikérdezéses módszerrel előállított adatbázist igényel. Célszerű lenne a jövőben a kutatást ebbe az irányba is kiterjeszteni, tekintettel arra, hogy kutatások bizonyítják a versenyképesség és a társadalmi tőke erőssége közötti szoros kapcsolatot.

Kutatócsoportunk a 2018. évi elemzésben – figyelembe véve a statisztikailag elérhető, illetve kidolgozható mutatókat, valamint azt, hogy az ország további fejlődéséhez a tudásalapú versenyképesség felé való elmozdulásra van szükség – elsősorban a mai gazdasági szerkezetet bemutató, a tudásalapú tevékenységek jelenlegi szerepét szemléltető, valamint ezzel összefüggésben a gazdasági szerkezet által erősen befolyásolt, a termelékenységi helyzetet leíró új indikátorokat vont be a kutatásba. A korábbiak közül pedig megőrizte azokat, amelyek a tendenciák bemutatásához és értékeléséhez feltétlenül fontosak. A kutatás során különös figyelmet fordítottunk arra, hogy a környezetünkben a jövő versenyképessége szempontjából nagyon fontos változások zajlanak, amelyeket összefoglalóan negyedik ipari forradalomnak neveznek, és amelyek jelentős változásokat hoznak nemcsak a vállalatok, hanem a kormányok életében is. A digitalizáció és a robotizáció (vagy más szóval automatizáció) a gazdaságok és a társadalmak életét 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 egy sikeres fejlesztéspolitika segítségével sikerüljön modernizálni a gazdaság ágazati szerkezetét, megnövelni a tudás- és innovációalapú tevékenységek arányát, és mindehhez 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 és termelékenységének jelentős javulásával. A termelékenység egyébként is kulcskérdés, mivel javítása a gazdasági növekedés és egyúttal a további béremelések 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, hogy váltsa egy erőforrás-megtakarító, a helyi képességeket a lehető leghatékonyabban hasznosító, intenzív növekedési modell. Ez egyben azt is jelenti, hogy az olcsó munkaerővel való versenyzésről, 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. A változásra való képességünk méréséhez néhány új mutatót alkalmaztunk.

Végül fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy nem elég Magyarország teljesítményét csak az idősorok alapján értékelni, hiszen ez bázisszemléletű vizsgálatot jelent. Fontosak a nemzetközi összehasonlítások is, mivel ezek megmutatják, hogy másokhoz képest milyen a teljesítményünk, és hol mekkora a lemaradásunk. Ennek alapján stratégiát fogalmazhatunk meg arra, hogy hogyan tudnánk eredményeinket közelíteni a versenyképesség és innováció

terén élen járó országokéhoz. Természetesen tisztában kell lennünk a szomszédos államokhoz mért helyzetünkkel is, ezért nagyon fontosak a V4-es összehasonlítások. A jövőben még tovább kell lépnünk, és más területeken is meg kell vizsgálnunk, hogy hogyan állunk másokhoz képest a digitalizációra és robotizációra való felkészültségben.

2. Az öt dimenzió területén a 2018-as kutatásban alkalmazott mutatók

G.1. Pénzügyi stabilitás dimenzió

A pénzügyi stabilitást öt mutató segítségével elemezzük, amelyek nemcsak a jelenlegi helyzet értékelését teszik lehetővé, hanem a jövőbeli problémák előrejelzésére is lehetőséget kínálnak.

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

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

G.1.2. A nemzetgazdaság legfontosabb adósságmutatói

Ezen területen három, egymással összefüggő mutatót vizsgálunk. Az egyik a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adósságának értékét mutatja be. Ez a hazai gazdasági szereplők külföldiek felé fennálló tartozásának relatív arányát jelzi. A teljes külső adósságon belül azonban fontos érték az államháztartás (és a Magyar Nemzeti Bank) külföld felé fennálló adósságának GDP-arányos értéke is. Továbbá vizsgálni kell a GDP-arányos államadósság értékét is.

A növekvő adósság ronthatja a hazai gazdasági szereplők külső kockázati megítélését, ami megrághatja az új finanszírozási forrásokat, és növelheti a lejáró források megújításának igényét és költségét. A nagyobb külső adósság nagyobb kamatkiadással járhat az ország számára, ami csökkenti a belföldön elérhető forrásokat. Valamint a külső adósság gyakran külföldi devizában jelentkezik, amelynek aktuális értékét és visszafizethetőségét a hazai valuta árfolyamának alakulása befolyásolja. Az adósságmutatók kapcsán arra érdemes figyelni, hogy ne haladják meg a hasonló fejlettségű és versenyképességű, valamint megtakarítási tartalékkal rendelkező országokét.

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

A nemzetgazdaság pénzügyi stabilitásának fenntartása szempontjából fontos tényező a megfelelő nagyságú devizatartalékok megléte. Egyrészt, amikor a nemzetközi pénzpiacokon problémák jelentkeznek, megszűnik a hitelezés, és általánosságban nehézkessé válik finanszírozási forrásokhoz jutni, vagy éppen a piac bizalma inog meg egy adott országban, és nem hajlandó azt többé – részben vagy egészben – finanszírozni, akkor a jegybank a devizatartalék segítségével képes lejáró kötelezettségeinek eleget tenni, a folyó fizetési mérleg hiányának értékében importját kifizetni, és 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 növelő hatású, hiszen megmutatja, hogy a gazdaságpolitikának megvan a megfelelő eszköze finanszírozási helyzetének védelmére. Ez bizalomerősítő mind a belső, mind a külső piaci szereplők számára.

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

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

Ez a bruttó finanszírozási igény folyamatosan elég magas Magyarországon, ami kockázati tényezőnek tekinthető.

G.1.5. Az államadósság GDP-arányos kamatkidadásai

Ez a mutató azt szemlélteti, hogy az államadósság után fizetett kamatok nagysága hogyan viszonyul a nemzetgazdaság összteljesítményéhez, azaz az államadósság mekkora nyomással nehezedik a nemzetgazdaságra, a társadalomra, mekkora forrást von el a fejlesztési igényektől és az életszínvonal-javítás lehetőségétől.

Gyakran előfordul, hogy „A” országnak ugyan magasabb a GDP-arányos bruttó államadóssága, mint „B” országé, mégis a valóságban kevésbé nyomasztó ez a teher, mivel – az alacsonyabb hitelkamatok miatt – „A” GDP-arányos kamatfizetési kötelezettsége kisebb, mint „B”-é. Magasabb kamatteher esetén nagyobb összeget kell beszedni a gazdaság szereplőitől, mint az alacsonyabb kamatteherrel rendelkező versenytársaknak. Ebből következően a vállalatok és a magánszemélyek adóterhe magasabb lesz. A cégek esetén ez azt jelenti, hogy termékeik, szolgáltatásaik megdrágulnak, és így nemcsak a világpiacon szorulnak ki, hanem előbb-utóbb saját piacaikról is kiszorítják őket az olyan országokban termelő vállalatok, ahol kisebb az államadósság utáni kamatteher és ebből adódóan az adózottság mértéke. A magánszemélyeket terhelő magasabb adók pedig a humán vagyon minőségi fejlesztését – például az egészségre és tudásra fordítható alacsonyabb összegek miatt – gátolja. Ezért a magas kamatteher a magas adózottságon keresztül rontja a versenyképességet. Amennyiben viszont az állam nem az adók emelésével próbálja biztosítani a kamatterhek

fizethetőségét, akkor a másik megoldás, amelyet választhat, hogy a beszedett összegből kevesebb pénzt juttat vissza az újraelosztó rendszereken (szociális rendszer, társadalombiztosítási rendszer, közoktatás, közösségi közlekedés, közszolgáltatások stb.) keresztül a gazdaságba és a társadalomba. Azonban ez a megoldás is – hosszabb távon – rontja a versenyképességet, mivel kevesebb ráfordítás jut a humán tőke fejlesztésére (közoktatás, egészségügy, képzések), valamint kutatás-fejlesztésre, innovációra, a logisztikai, közlekedési és az információs technológiai infrastruktúra fejlesztésére.

G.2. Gazdasági diverzifikáltság dimenzió

A gazdaság diverzifikáltsága a versenyképesség egyik legfontosabb mutatója. Azt vizsgálja, hogy „hány lábon áll” a gazdaság, azaz válsághelyzetekben mekkora a mozgástere abból adódóan, hogy vannak olyan területei, amelyek kompenzálni tudják a válságba jutott ágazatok kiesett teljesítményét. Másrésztől korunkban egyre fontosabb, hogy egy gazdaságban a tudásalapú munkahelyek száma növekedjék, mivel ezek teremtenek nagy hozzáadott értéket, ezért nagyobb a GDP-növelési képességük. A 2018-ban alkalmazott öt mutató egyike azt világítja meg, hogy mely ágazatok milyen arányban járulnak hozzá a gazdasági teljesítményhez. Érdekes kérdés az ipar és a szolgáltatások arányának alakulása: a nemzetközi versenyképességi elemzések ugyanis azt mutatják, hogy a fejlettebb gazdaságokat a szolgáltatások, közöttük is elsősorban a tudásalapú szolgáltatások arányának növekedése jellemzi. Ugyanakkor a magyar gazdaságpolitika nagy hangsúlyt fektet a feldolgozóipar fejlődésére. Ezért érdemes megvizsgálni nemzetközi összehasonlításban a feldolgozóipari termelés fejlődési intenzitását, különös tekintettel annak úgynevezett high-tech, vagyis csúcstechnológias ágazataira. A gazdasági szerkezet korszerűségét méri továbbá, hogy milyen hosszúak az értékláncok, azaz a kutatástól az értékesítésig terjedő teljes termelési folyamat mely szakaszai vannak jelen a gazdaságban. Ugyancsak szerkezeti kérdés a különböző méretű cégek aránya, közöttük a kisvállalati szektor teljesítménye. Végül összefoglaló mutatóként vizsgálni kell a GDP-GNI mutatók összefüggését, amely arra mutat rá, hogy az új érték előállításában mekkora arányt képviselnek a nemzeti szereplők. A döntéshozóknak érdemes nagy figyelmet szentelniük ezen mutatók értékének változására, mivel ezzel egyben képet kapnak a gazdaság függőségi szintjéről, nemzetközi kitérttségéről is.

G.2.1. A gazdaság ágazati szerkezete

A gazdaság ágazati szerkezete megmutatja, hogy egy országban az egyes ágazatok milyen arányban járulnak hozzá az új érték előállításához. 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 kiemelt figyelmet kell fordítani ezen ágazat vizsgálatára. Másrésztől a sokszínűbb, diverzifikáltabb gazdasági szerkezet több és jobb munkaalkalmat kínál, így hozzájárulva a termelékenység növekedéséhez is.

De azt az előrejelzést sem szabad figyelmen kívül hagyni, amely szerint a közeljövőben az OECD-országokban átlagosan munkahelyek 14%-a fog megszűnni a digitalizáció és a robotizáció következtében, további 32% pedig – becslések szerint – jelentősen át fog alakulni.² A legkönnyebben pedig a feldolgozóipar összeszerelő jellegű munkahelyeit vált-hatják fel a robotok.

G.2.2. A feldolgozóipari termelés fejlődési intenzitása (volumenindex, naptárhatással kiigazított)

A feldolgozóipar Magyarországon a gazdaság egyik legfontosabb, gyorsan bővülő ágazata. Részesedése az iparon belül 2016-ban 95%-ot tett ki. Ez az érték a 2008. évi 93,1%-hoz képest 1,9 százalékpont-növekedést jelent a KSH adatai alapján.

A feldolgozóiparban működő regisztrált gazdasági vállalkozások száma 2016-ban 72 882 volt. A feldolgozóipari termelés fejlődési intenzitását a többi V4-országhoz és Ausztriához viszonyítva azt látjuk, hogy – a 2004. évi értéket alapul (100%) véve – régióinkban a leggyorsabb fejlődés Szlovákiában következett be. Ezt követte Lengyelország. Magyarország a V4-országok között az 56,54%-os fejlődési intenzitásával az utolsó helyen szerepel. A 2008–2009. évi válság minden országban visszavetette a fejlődést, azonban régióinkban a legnagyobb visszaesés Magyarországon következett be. Ez a 2017. évi alacsony érték egyik fő oka. Az osztrák érték közel azonos a magyarral, viszont Ausztria esetén, amint látjuk, szerkezeti módosulás is magyarázza a 2017. évi alacsonyabb értéket.

Fontos az úgynevezett high-tech alágazatok teljesítménye, amelyet a high-tech feldolgozóipari volumenindex alakulása szemléltet. A high-tech tevékenységek fejlődési mutatói képet adnak a gazdaság korszerűségéről. Nemzetközi összehasonlításban ez a mutató versenyképességi lemaradásunk egyik lehetséges okára mutat rá. A V4-országok között, a 2010-es értéket 100%-nak tekintve, a high-tech feldolgozóipari volumenindex 2017-ben Magyarországon volt a legalacsonyabb (140,37%). Ez alátámasztja azt a tényt, hogy a magyar gazdaságot elsősorban a rövid értékláncok és azoknak is az összeszerelő szakasza jellemzi. Ez pedig rontja versenyképességünk javításának esélyeit.

G.2.3. Értékláncok hossza

A nemzetközi értékláncokba való bekapcsolódás előnyökkel jár, ha javítja a piaci hozzáférési lehetőségeket és a helyi kisvállalkozások számára a beszállításon keresztül a korszerű technológiák és menedzsmentmódszerek megismerésének esélyeit. 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 újérték-teremtő folyamat mekkora szakasza van jelen egy gazdaságban. Minél hosszabb a helyben lévő értéklánc, annál többféle munkalehetőség kínálkozik, és annál inkább csökken a gazdaság környezeti kitétsége. Fontos az is, hogy minél hosszabb az értéklánc, annál több új érték teremődik, és ez egyben valószínűsíti a magasabb béreket is. A rövidebb

² *Automation, Skills Use and Training* (2018). Working Papers No. 202. Paris, OECD Publishing.

értékláncok hátránya ezzel szemben az, hogy az összeszerelő jelleg miatt jelentős importigény keletkezik a gazdaságban, amelyet az országnak többletexporttal kell ellensúlyoznia. Az értékláncok hosszát az adott ágazat bruttó hozzáadott értékének teljes kibocsátáson belüli arányával mérjük. Elemzéseink azt mutatják, hogy Magyarországon az iparban rövidebbek az értékláncok, mint a szolgáltatások területén, ami arra enged következtetni, hogy a szolgáltatások esetén nagyobb a helyben létrehozott új érték. Általában az igaz, hogy a fejlettebb gazdaságú országokban sokkal hosszabbak az értékláncok, mint a kevésbé fejlettekben. A versenyképesség javításához és a gazdasági sérülékenység csökkentéséhez fontos lenne, hogy a nagy hozzáadott értéket teremtő, tudás- és innovációalapú tevékenységek arányának növelésével, egyre több helyi fejlesztéssel meghosszabbítsuk az értékláncokat.

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

A kkv-szektor – amely a mikro-, kicsi és közepes méretű cégeket foglalja magában – szerepe jelentős a gazdaságban. A szektor nagyban hozzájárul a foglalkoztatáshoz, és innovativitásával dinamizálhatja a gazdaságot. Az Eurostat adatai szerint 2016-ban az EU28 gazdaságában – a pénzügyi vállalkozások nélkül – a cégek 99,8%-a kkv volt. Ebben a szektorban dolgozott az összes foglalkoztatott 67%-a, akik a megtermelt új érték 57%-át hozták létre. Közöttük a 10 fő alatt foglalkoztató mikrocégek aránya közel 93%.

Magyarországon a kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből 2005 és 2016 között 52,0 és 56,2% között ingadozott. 2016-ban pedig az előző évhez képest csökkent, csupán 53,2%-ot ért el. Ez az érték közel azonos a többi V4-országgal, viszont alacsonyabb, mint a fejlett országok kkv-szektorának hozzájárulása. Hiszen például az osztrák érték 62,0%, az olasz 67,7%, a svéd 60,5%. A negyedik ipari forradalom miatt megszűnő munkahelyeken dolgozók számára lehetőséget kínálhat a kkv-szektor, hiszen a többnyire a szolgáltatások területén működő kiscégek nem fognak robotizálni. De nőhet a kkv-k szerepe a szervezeten át alakuló, hálózatosodó nagyvállalatok partnercégeiként is. Éppen ezért helyzetbe hozásuk a gazdaságpolitika fontos feladata.

G.2.5. A GNI értéke a GDP százalékában

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

képest, de a növekedés ne a külföldön dolgozó magyar szakemberek hazautalásaiból származék, hanem a nagyobb hozzáadott értéket teremtő gazdasági szerkezetből.

G.3. Beruházás és humán tőke dimenzió

A versenyképesség-javítás legfontosabb feltételei a technológiai és a humán beruházások. De az is fontos, hogy a meglévő humán vagyon ne fogyjon, vagyis ne csökkenjék a lakosság száma. Ezért a mutatócsoport a beruházásokra és a humán vagyonnal kapcsolatos adatokra összpontosít.

G.3.1. A bruttó állóeszköz volumenindexei (előző év = 100%)

A versenyképesség szempontjából kiemelt fontosságú a bruttó állóeszköz-felhasználás értékének változása, valamint szerkezetének alakulása. Az állóeszköz-felhalmozás hozzájárul a gazdasági szerkezet korszerűsödéséhez, a technológiai fejlődéshez, a termelékenység javulásához és végső soron a gazdaság bővüléséhez.

Az adott évben megvalósult összes felhalmozás ágazati arányai pedig azt mutatják meg, hogy mely ágazatok esetén nagyobb a technológiai megújulás és a teljesítményjavulás esélye. Az ágazatok között különösen fontos az úgynevezett tudásszektor arányának alakulása, mivel ez a szektor hatással van az összes többire, az itt jelentkező eredmények a többi szektor fejlődéséhez is hozzájárulnak. A tudáságazat teljesítményén az oktatás, az infokommunikáció és a szakmai, tudományos, műszaki tevékenység együttes értékét értjük. De fontos a beruházások alakulásának regionális mérése is, mivel a beruházások a kiegyensúlyozott regionális fejlődés feltételei. Magyarországon a bruttó állóeszköz-felhalmozás 2009 és 2013 között jelentősen visszaesett. Ennek egyik oka a válság, a másik pedig az előző tervezési időszak (2007–2013) EU-s forrásainak kevéssé hatékony felhasználása volt. A technológiai változásokba való bekapcsolódásunk szempontjából viszont figyelemre érdemes, hogy a tudásszektorba való beruházások aránya a bruttó állóeszköz-felhasználáson belül 2006 óta alacsony szinten van.

G.3.2. Felnőttképzésben való részvétel 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, vagy angol szóval life long learning, azaz élethosszig tartó tanulás nélkül. Ez azért különösen fontos, mert a megszűnő munkahelyekről kikerülő emberek csak tanulás révén juthatnak új munkalehetőségekhez, illetve a létrejövő új munkahelyek már a korábbinál magasabb képzettséget és képességet igényelnek.

Magyarországon a felnőttképzésben részt vevők aránya a V4-országokhoz mérve nem, de az EU fejlett gazdaságaihoz viszonyítva rendkívül alacsony. Ez veszélyezteti a tudásalapú versenyképesség-javítási cél elérését, és általában is rontja a negyedik ipari forradalomba való aktív bekapcsolódásunk esélyét.

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

Ez az input jellegű mutató szintén a humán tőkébe való befektetést méri, azt, hogy az ország mennyit szán tudásteremtésre. Ez a mutató különösen a nemzetközi adatokkal összehasonlítva mond sokat arról, hogy a jövőben mennyire lesz meg hazánkban a versenyképesség javításához szükséges, jól képzett munkaerő. Ezért kiemelten fontosnak tartjuk ezen a területen a nemzetközi összehasonlításokat. Számunkra különösen érdekes az oktatásban élen járó skandináv országok adatainak vizsgálata, de természetesen a V4-en belüli pozíciónk is fontos információ. A kormányzat oktatási ráfordításai a 2005. évi GDP-arányos 6,0%-ról 2016-ra 4,9%-ra csökkentek, ami 1,1 százalékpontos csökkenés. A 4,9%-os érték a V4-országok között a második legjobb, és 0,2 százalékponttal alacsonyabb az EU-s átlagnál. Viszont a skandináv országok értékei 6,1 és 6,9% között mozognak, ami azt valószínűsíti, hogy ők a jobban képzett munkaerőnek köszönhetően könnyebben ki tudják majd használni a digitalizáció és az automatizáció kínáta lehetőségeit. Magyarország számára is az oktatási ráfordítások növelése az egyik feltétele annak, hogy a technológiai változásoknak ne a vesztese, hanem a nyertese tudjon lenni.

G.3.4. A természetes fogyás mértéke

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

A várható élettartam is a humán vagyon fontos jellemzője. 2016-ban a születéskor várható élettartam Magyarországon 75,9 év volt. Ez 0,2 év javulást jelent a 2015. évi 75,7 év átlagértékhez képest. Nemzetközi összehasonlításban a 2015. évi adatok állnak rendelkezésre. Ezek alapján az látható, hogy a születéskor várható átlagélettartam Magyarországon csaknem öt évvel rövidebb, mint az EU-s átlag. Ez arra mutat rá, hogy értékes munkaerőforrástól esik el az ország a korai halálozás miatt.

G.3.5. A műszaki és természettudományos végzettséget szerzettek aránya

A versenyképesség szempontjából döntő jelentőségű egy ország innovációs képessége, amelyet nagyban meghatároz a humán vagyon állapota. A műszaki és természettudományos végzettséget szerzettek létszáma fontos az innováció és a digitalizációra való felkészültség szempontjából, ugyanakkor abban az esetben, ha a végzett szakemberek nem a képzettségüknek megfelelő munkakörben helyezkednek el, vagy külföldön vállalnak munkát, akkor ezen végzettségek számának növekedése nem feltétlenül jelez kedvező folyamatot.

Magyarországon a mőszaki és természettudományos végzettséget szerzettek száma 2009 óta intenzíven növekszik, először 2016-ban tapasztaltunk csökkenést. Ugyanez a tendencia jellemzi a mőszaki és természettudományos végzettséget szerzettek arányát az összes, felsőoktatásban végzetthez viszonyítva. Nem szabad azonban elfelejteni azt sem, hogy az ipari forradalomba való sikeres bekapcsolódás nem csak a mőszaki és természettudományos végzettségük számától, illetve arányától függ. Nővekvő igény mutatkozik az úgynevezett puha társadalmi képességekkel, mint például a kreativitási, együttmőködési és kommunikációs képességekkel rendelkező szakemberek iránt is. Ez pedig változásokat igényel a teljes képzési rendszerben.

G.4. Innováció dimenzió

Az innováció a 21. század egyik legfontosabb társadalmi, gazdasági és versenyképességi tényezőjévé vált. Fontos állami feladat ezért a kutatás-fejlesztés (K+F) ösztönzése, amely az erre a területre irányuló ráfordítások, a kutatóhelyek számának, a K+F-foglalkoztatottak arányának növelésében nyilvánulhat meg. Emellett fontos, hogy a kormányzat olyan üzleti környezetet alakítson ki, amely lehetővé teszi a vállalkozások innovációs tevékenységének kibontakozását és az innovatív vállalkozások finanszírozási forrásokhoz való hozzáférését. A területhez tartozó mutatókkal az innováció, a kutatás-fejlesztés területén elért eredményeket elemezzük.

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

A kutatás-fejlesztési tevékenység a tudásalapú gazdaság egyik pillére, amely szoros kapcsolatban áll az innovációval. Az *Európa 2020* célkitűzései között szerepel a K+F-tevékenység hangsúlyosabbá tétele. Magyarország 2020-ra a kutatás-fejlesztési és innovációt ösztönző beruházásait a GDP-je 1,8%-ának megfelelő szintre kívánja emelni. Ez a célérték messze elmarad a tervezett EU-s átlagtól, amely 3%. További gond, hogy a fenti, GDP-arányos magyar értéken belül csökkenőben van az állami finanszírozású kutatási tevékenységek aránya.

Nemzetközi összevetésben is rosszak a magyar adatok. 2016-ban a hazai érték 1,21% volt, amely 0,82 százalékponttal marad el az EU-s átlagtól. Ekkor az állami finanszírozás 0,3%-ot tett ki, de a 0,13%-os, felsőoktatásnak juttatott GDP-arányos kutatási aránnyal is messze lemaradtunk az EU többi országától. Érdemes azt is megjegyezni, hogy az egy lakosra jutó K+F-ráfordításunk az EU-átlagnak csupán a 47,3%-a, a gazdasági fejlettségben mintaként tekintett Ausztria ráfordításának pedig a 22,4%-a. Természetesen kevés összeget is lehet hatékonyan felhasználni, és a magasabb érték sem garantálja a sokkal jobb eredményt. Azonban jelentős lemaradásunk miatt mégiscsak bizonytalanságot érezhetünk a tekintetben, hogy mikorra is lehet esélyünk a tudás- és innovációalapú versenyképességjavításra.

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

A kutatás-fejlesztési területen dolgozók arányának növelése érdekében nem elegendő a magas színvonalú tudással és módszertani ismeretekkel rendelkező szakemberek képzése, figyelmet kell fordítani a kutatók megtartására, az „agyelszívás” jelenségének csökkentésére is. A nemzetközi összevetés e mutató esetében is indokolt, hiszen a K+F-ben foglalkoztatottak aránya egyrészt érzékelteti a folyó kutatás-fejlesztési tevékenység kiterjedtségét, másrészt a tudásalapú munkahelyek arányát. Mindkét tényező erőssége a versenyképesség-javítás feltétele. Egyben arra is utal, hogy a fiatal, jól képzett szakembereknek milyen elhelyezkedési lehetőségeik vannak. Ez pedig összefügg a gazdaság diverzifikáltságával és az értékláncok hosszával. Minél nagyobb a gazdaságon belül a nagy hozzáadott értéket előállító ágazatok aránya, és minél hosszabbak az értékláncok, annál nagyobb igény van a magas képzettséggel rendelkező szakemberekre, illetve annál több lehetőség nyílik számukra a hazai elhelyezkedésre.

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

A gazdaság versenyképességét javítja a gyorsan mozgó és fejlődő cégek jelenléte. Ezek azonban a bankoktól – amelyek általában az ilyen cégeket túl kockázatosnak tekintik – nem kapnak megfelelő feltételekkel hiteleket. Ezért fontos az alternatív finanszírozási források (például kockázati tőke) megfelelő nagyságú megléte a gazdaságban.

A kockázati tőke (*venture capital*) 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 hazai kockázati tőke-piac meghatározó részei voltak az elmúlt időszakban a mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató, közös európai forrásokból finanszírozott tőkealapok a JEREMIE keretében (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), amelyek lehetővé tették az innovatív startupok fejlesztését. Hazánkban a gazdaságot valóban dinamizálni tudó, új, tudásalapú vállalkozások aránya egyelőre elenyésző, bár számuk az utóbbi években kétségtelenül növekedést mutat.

Nemzetközi összehasonlításban azt látjuk, hogy azok az országok, ahol a kockázati tőke-befektetések aránya a GDP-hez mérten a legnagyobb, mind fejlett, versenyképes országok. 2015-ben sorrendben Dánia (0,109%), Luxemburg (0,079%), Finnország (0,047%) és Írország (0,041%) járt élen. Magyarországon abban az évben 0,022%, Lengyelországban 0,007%, míg Csehországban 0,002% volt ez az érték.

G.4.4. Innovatív vállalkozások aránya

Egy ország innovációs teljesítményének megítélésénél fontos, hogy a vállalkozások hány százaléka hajt végre termék- és eljárásinnovációt, hiszen ez a versenyképesség-javítás egyik kulcsa. A mutató alakulását létszám-kategóriánként célszerű vizsgálni, ami lehetőséget teremt arra, hogy a kkv-szektorra megkülönböztetett figyelmet fordítsunk.

A vállalati kutatás-fejlesztési ráfordítások, valamint a K+F-területen dolgozók arányának növekedése ellenére 2003-hoz képest csökkent az innovatív vállalkozások aránya (termék- és/vagy eljárásinnovátor vállalkozások száma az összes vállalkozás arányában). Ennek egyértelmű oka a kisvállalkozások (a felmérésben a 0–9 főt foglalkoztató mikro-vállalkozások nem szerepelnek) innovációs teljesítményének visszaesése. Míg 2003-ban 20,9% volt ezen szektor innovatív vállalkozásainak aránya, addig 2014-ben már csak 15,0%. A nemzetközi adatokat vizsgálva látható, hogy elsősorban a nyugat-európai és skandináv országokban magas az innovatív vállalkozások aránya. A visegrádi országokat tekintve Csehország (35,7%) és Szlovákia (20,3%) megelőzi Magyarországot, Lengyelországban viszont csak 15,8% az arányuk.

Az innovatív vállalkozások arányának növelése nélkül nem lesz lehetőség arra, hogy a magyar gazdaság áttérjen az innovációval és tudással való versenyzésre. Ezért az innovatív cégek megtelepedését, illetve hazai kialakulását az államnak támogatnia kell.

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

Azok a vállalkozások számítanak innovatívnak, amelyek új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékkel és szolgáltatással jelennek meg a piacon, illetve amelyek új vagy jelentősen továbbfejlesztett termelési, vezetési, szervezési, marketing- vagy forgalmazási módszert vezetnek be. Ugyanakkor innovatív lehet a vállalkozás akkor is, ha továbbfejlesztett termékkel jelenik meg a piacon, de az adott termékre nincs kereslet, így az innovációból lényegében nem származik bevétele. Ezért célszerű megvizsgálni, hogy az innovatív vállalkozások aránya mellett hogyan alakul a vállalkozások innovációból származó árbevétele. A mutató értékének növekedése azért is fontos, mert az innováció rendszerint magasabb hozzáadott értéket hoz létre, és javítja az igényesebb piacra jutás esélyeit is. Vagyis azt is érzékelteti, hogy mekkora lehet a nagy tudástartalmú és bonyolultabb tevékenységek aránya az exportban, ami fontos szempont a versenyképesség javításának megítéléséhez. Azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy nem mindegy, hogy az innovációból származó bevételeket a vállalkozások életgörbéjének melyik szakaszában vizsgáljuk. Ugyanis az életgörbe elején az innováció költségei gyakran nagyobbak, mint az általuk elért árbevétel-növekedés. Hiszen a piacnak meg kell ismernie, el kell fogadnia az új vagy megújított terméket, szolgáltatást, a bevétel felfutása pedig csak ez után várható. Ilyen mélységű elemzést azonban a rendelkezésre álló Eurostat-adatok alapján nem lehetett végezni.

G.5. Termelékenység és hatékonyság dimenzió

A termelékenység sokoldalú elemzése azért indokolt, mert a termelékenység javulása a versenyképesség-növekedés és ezen keresztül a gazdasági növekedés fő forrása. A termelékenység mérésére azonban sokféle mutató létezik. A tudás és innováció vezérelte gazdaságokban, ahol nő a szolgáltatások szerepe, egyre nehezebb olyan mutatót találni, amely ezen területeken pontosan tudná mérni a termelékenység szintjét. Az egyik új, termelékenységet vizsgáló mutató az úgynevezett teljes tényező termelékenységi mutató,

amely a korszerű technológiák és a korszerű szervezési-vezetési módszerek alkalmazásának, illetve a munkaerő tudása és képességei javításának az új érték termelésére kifejtett hatását is méri, nem csak az alkalmazott munkaerő létszámát, illetve az általa ledolgozott munkaórák számát. Azonban a mérés során sok esetben csak becslésekre lehet támaszkodni. A G.5. dimenzióban két, nemzetközi szinten is általánosan használt mutató értékét vizsgáljuk, amelyeket kiegészítünk egy fenntarthatósági szempontokat is figyelembe vevő, nyersanyag-felhasználási hatékonyságot mérő mutatóval, illetve elemezzük a termelékenységi szintet kifejező három, hatás jellegű (outcome) mutató értékeit idősoros és nemzetközi összehasonlítás segítségével.

G.5.1. Fejlettségi mutató országosan és regionális szinten

A fejlettségi mutató hatás (outcome) jellegű mutató, amely azt méri, hogy az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) az adott évben hogyan viszonyul az EU28 egy főre jutó átlagos bruttó hazai termékéhez. A GDP-t vásárlóerő-paritáson mérjük (PPP). A fejlettségi mutató alapján láthatjuk, hogy az egyes országok milyen gyorsan zárkóznak fel az EU28 átlagához. Mivel az EU28 valamennyi országa fejlődésben van, ezért a kevésbé fejlett országok akkor tudják megközelíteni az EU28 fejlettségi szintjét, ha a gazdaságuk gyorsabban nő, mint az EU28-átlagérték. Azonban nem csak az országos átlagos fejlettségi szint lényeges. Az is fontos, hogy egy ország régiói is egyenletesen és kiegyensúlyozottan fejlődjenek. Az idősoros és nemzetközi összehasonlítások alapján azt látjuk, hogy míg 2004-ben, az EU-s csatlakozáskor Magyarország fejlettségi szintje Csehország után a második legmagasabb volt, 2016-ra a V4-ek között az utolsó helyre kerültünk. Az Ausztriához való, kívánt felzárkózás nehézségét szemlélteti, hogy – az EU fejlettségi szintjét 100%-nak tekintve – a magyar 67%-os fejlettségi szinttel szemben az osztrák érték 127%. További probléma, hogy Magyarországon nagyon nagyok a régiós eltérések. A hét régióból négy fejlettségi szintje az erős lemaradottságot tükröző 50% alatt marad. Ráadásul a mérésre használt GDP torzító hatású. Ha az EU a valós helyzetet a GDP-nél jobban megragadó GNI-t használná a fejlettség mérésére, akkor az adataink valószínűleg még kedvezőtlenebbek lennének. Az okok közül pedig egyértelműen a gyenge innovációs eredményeket, az ezekkel összefüggő versenyképességi problémákat és az alacsony termelékenységet emelhetjük ki.

G.5.2. Az export értéke az import értékének arányában

Ez a szintén hatás (outcome) jellegű mutató a kereskedelmi egyensúly fontos jellemzője: az export értékét mutatja az import arányában. Értéke 2009 óta folyamatosan javul. Enyhe romlás 2013-ról 2014-re volt tapasztalható. Ettől függetlenül 2012 óta jelentős aktívum jellemzi a külkereskedelmet.

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

Az export nagysága összefügg azzal, hogy egy ország termékei iránt mekkora a világpiacra a kereslet. A keresletet azonban megfelelő piaci munkával meg is lehet teremteni. Ilyen aktív piaci munkának tekinthető a keleti és déli nyitás stratégiája. Nem mindegy azonban, hogy mit kínál eladásra egy ország. Először is szükség van megfelelő minőségű és mennyiségű árualapra. Minél nagyobb a tudás- és innovációtartalom az exportra kerülő termékekben és szolgáltatásokban, annál jobb árat lehet velük elérni a világpiacra. Az aktívum további növekedését ezért a nagyobb tudás- és innovációtartalmú export arányának emelkedésétől lehet várni.

G.5.3. A cserearány változása

Nagyon fontos, szintén hatás (outcome) jellegű mutató, amely érzékelteti szerepünket a nemzetközi munkamegosztásban, egyúttal megmutatja azt is, hogy mennyire vagyunk képesek igényes, nagy tudás- és innovációtartalmú, a világpiac által magasabb árakkal elismert exportra, illetve mennyire kényszerülünk mások tudását tartalmazó termékek, szolgáltatások importjára.

A cserearányt javítja, ha jó árakon tudunk eladni, és alacsonyabb árakon vásárolni. Vagyis a cserearány kifejezi az ország kereskedelmi versenyképességét, azt, hogy egy ország mennyi importhoz jut hozzá egységnyi exporttal. A cserearány azt is érzékelteti, hogy általában mennyire színes egy ország gazdasága, hányféle termék és szolgáltatás előállítására és értékesítésére képes, illetve mennyire szorul importra. A cserearányok nemzetközi összehasonlítására pedig – kereskedelmi szempontok szerint – mérhető az egyes országok egymáshoz viszonyított fejlettsége is.

A magyar cserearány 2013 után kezdett javulni. A javulás üteme közel van az EU átlagához és Csehországhoz, de sokkal kisebb, mint Lengyelországhoz. Az Eurostat elemzése szerint 2002–2016 között a legnagyobb mértékben Lengyelország, Litvánia, Észtország és Lettország cserearánya javult.

G.5.4. Munkaerő-termelékenység országos és ágazati szinten

A munkaerő-termelékenységet a 2018. évi *Jó Állam Jelentés*ben két mutatóval mértük. Az egyik az egy ledolgozott órára jutó GDP értékét mutatja³ a 2005–2016-os időtávon. Az abszolút értékek mellett fontosak a relatív értékek is, vagyis az, hogy másokhoz képest hogyan alakul egy országban a termelékenység. Ezért a másik vizsgált mutató az EU átlagos termelékenységéhez viszonyítva szemlélteti a magyar termelékenység alakulását. Mindkét mutató esetén azt látjuk, hogy a termelékenység korábban javuló szintje az időszak vége felé stagnál. Ennek oka az lehet, hogy a foglalkoztatottság növekedése miatt kevesebb, új érték előállítására képes munkaerő kerül a munkaerőpiacra.

A többi V4-országgal összehasonlítva a magyar termelékenységi szint 2016-ban a harmadik helyen áll, a miénknél csak a lengyel adat alacsonyabb. A magyar érték az EU-

³ USA \$, 2010. évi áron, PPP-n; Forrás: OECD.

átlag 65%-a. Azonban a többi V4-ország termelékenysége is jelentősen alatta marad az EU átlagának.

A munkatermelékenység átlagos szintjét sok tényező befolyásolja. Függ például a munkahelyek és munkaeszközök technológiai korszerűségétől, a munkavállalók képzettségétől, az értékláncok hosszától, illetve a gazdaság ágazati szerkezetétől. Minél hosszabbak az értékláncok, és minél nagyobb a gazdaságban a nagyobb termelékenységgel működő ágazatok aránya, annál magasabb lesz a termelékenység általános szintje. A munkaerő képzettsége, a munkahelyek és technológiák korszerűsége és szervezettsége, valamint a termelékenység közötti összefüggéseket nehezebb számszerűsíteni, bár a már említett teljes tényező termelékenységi (TFP) vizsgálatok erre tesznek kísérletet. Az ágazatokra jellemző termelékenységet is szokás mérni. Ilyenkor azt vizsgálják, hogy az összes foglalkoztatott hány százaléka állítja elő egy adott ágazat bruttó hozzáadott értékét.

Az EU-s statisztikák szerint a legmagasabb termelékenység Magyarországon az iparban, a legalacsonyabb pedig az építőiparban van. Az iparon belül az úgynevezett magas technológiai és tudásszintű (high-tech) ágazatok termelékenységi szintje emelkedik ki. Ez azt bizonyítja, hogy a magasabb tudásszint termelékenységnövelő tényező. Az EU regionális szinten is elemzi a termelékenységet. A legutóbbi, 2014-es adatok szerint a legmagasabb egy órára jutó bruttó hozzáadott érték Közép-Magyarországot, a legalacsonyabb pedig az Észak-Alföldet jellemezte. Ez összefügghet a G.3.1. mutatónál említett, a régiót jellemző alacsony beruházási tevékenységgel, valamint azzal, hogy fejlettség tekintetében ez a régió 2004 óta csak három százalékpontnyit közeledett az EU-átlaghoz.⁴

G.5.5. A természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága

A fenntartható, hatékony gazdasági növekedés szempontjából nagyon fontos, hogy egy ország teljes gazdasági tevékenységéhez mennyi természeti erőforrást használ fel, illetve a gazdaság bővülését sikerül-e csökkenő erőforrás-felhasználás mellett elérnie. A természeti erőforrások közé soroljuk a fém és nemfém eredetű ásványi anyagokat, beleértve a nem megújuló – fosszilis – energiaforrásokat is. Az erőforrásokkal való gondos gazdálkodás azért fontos, mert a kutatások szerint a föld népességeltartó képességét és a gazdasági tevékenységet is egyre inkább korlátozza, hogy mennyi ásványkincset és energiaforrást vonunk ki a természetből. Éppen ezért hangsúlyozottan figyelni kell arra, hogy a természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága jelentősen növekedjék. Az ENSZ fenntartható fejlődési mutatói között is szerepel a fenntartható anyag- és energiatakarékos termelésre való törekvés. Ennek egyik mérési módja az erőforrás-felhasználás hatékonyságának vizsgálata. A mutatót úgy számoljuk, hogy az adott év teljes hazai felhasználását (DMC) viszonyítjuk a teljes megtermelt bruttó hazai termékhez (GDP), amelyet vásárlóerő-paritáson veszünk figyelembe.

Ha csökken a gazdaság nyersanyagigénye, az – főleg nyersanyagszegény országok esetén – csökkenti a világpiacon bizonytalanságnak való kiszolgáltatottságot, továbbá előnyösen hat a költségekre, és ezzel javítja a versenyképességet is. Ezért tartottuk fontosnak, hogy ezt a mutatót is megvizsgáljuk. A magyar adat jó: ugyanis a GDP-nk növekedése a természeti erőforrások csökkenő felhasználása mellett valósul meg.

⁴ Vö. G.5.1. mutató.

3. Összefoglalás

A *Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség* hatásterületen vizsgált 25 mutatót az 1. táblázatban láthatjuk összefoglalva.

1. táblázat

A Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség mutatószámrendszere

Dimenzió	Mutató
G.1. Pénzügyi stabilitás	G.1.1. A nemzetgazdaság GDP-arányos nettó finanszírozási képessége
	G.1.2. A nemzetgazdaság legfontosabb adósságmutatói
	G.1.3. A devizatartalékok értéke az egy éven belül lejáró külföldi adóssághoz képest
	G.1.4. Az államháztartás GDP-arányos bruttó finanszírozási igénye
	G.1.5. Az államadósság GDP-arányos kamatkiadásai
G.2. Gazdasági diverzifikáltság	G.2.1. A gazdaság ágazati szerkezete
	G.2.2. A feldolgozóipari termelés fejlődési intenzitása
	G.2.3. Értékláncok hossza
	G.2.4. A kvv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékéből
	G.2.5. A GNI értéke a GDP százalékában
G.3. Beruházás és humán tőke	G.3.1. A bruttó állóeszköz volumenindexei
	G.3.2. Felnőttképzésben való részvétel a 25–64 éves korcsoportban
	G.3.3. A kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási kiadása
	G.3.4. A természetes fogyás mértéke
	G.3.5. A műszaki és természettudományos végzettséget szerettek aránya
G.4. Innováció	G.4.1. K+F-re fordított teljes összeg (állami és vállalati együtt) a GDP arányában
	G.4.2. A K+F-ben foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotton belül
	G.4.3. A kockázatitőke-befektetések GDP-arányos értéke
	G.4.4. Innovatív vállalkozások aránya
	G.4.5. Az innovációból származó árbevétel aránya a vállalkozások összes árbevételének százalékában
G.5. Termelékenység és hatékonyság	G.5.1. Fejlettségi mutató országosan és regionális szinten
	G.5.2. Az export értéke az import értékének arányában
	G.5.3. A cserearány változása
	G.5.4. Munkaerő-termelékenység országos és ágazati szinten
	G.5.5. A természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A 25 mutató jól jellemzi a magyar gazdaság állapotát, időbeli fejlődését, valamint a nemzetközi összehasonlításban látható, versenyképességgel kapcsolatos, erős és gyenge pontjait. A továbbfejlesztés iránya az lehetne, ha lehetőség nyílna egy olyan részterület vizsgálatára, amely az ország negyedik ipari forradalomra, digitalizációra és robotizációra való technikai,

továbbá tudásszinttel és hozzáállással, értékrenddel kapcsolatos felkészültségét vizsgálná nemzetközi összehasonlításban. Ilyen mutatókat részben statisztikai adatokból, részben pedig felmérések segítségével tudnánk előállítani. Mivel pedig felkészültségünkől a jövőbeli versenyképesség és a pénzügyi stabilitás fenntarthatósága egyaránt függ, ezért érdemes lenne a következő évi *Jó Állam Jelentés* előkészítésekor ezt a területet is bevonni a kutatásba.

Felhasznált irodalom

Automation, Skills Use and Training (2018). Working Papers No. 202. Paris, OECD Publishing.

Vákát oldal

A versenyképesség-mérés változása és új indikátorrendszer alkalmazásának szükségessége a digitalizáció korában

Csath Magdolna¹

1. Bevezetés

A versenyképesség mérése, különböző mutatókkal való megközelítése hosszú ideje foglalkoztatja a kutatókat. Ugyanakkor a versenyképesség fogalmát a mai napig nem sikerült mindenki által elfogadható módon definiálni. Abban azonban ma már többnyire egyetértés van, hogy a versenyképesség mást jelent egy üzleti vállalkozás, egy területi egység vagy egy nemzet esetén. A különbséget abból kiindulva lehet megragadni, hogy az egyes szervezeteknek, intézményeknek, területi egységeknek melyek a sajátos érdekei, céljai, és azokat hogyan lehet megjeleníteni. Egy üzleti vállalkozás esetén nyilvánvaló, hogy a versenyképességet a tulajdonosok és – tágabb értelemben – az úgynevezett stakeholders, azaz a kockázatviselők² szempontjából érdemes elemezni. A kockázatviselők között azonban ott vannak a munkavállalók, de az a helyi közösség is, amelynek környezetében a cég működik. Ez azt jelenti, hogy nem növelheti a cég a versenyképességét csupán a tulajdonosok profitérdekeit szem előtt tartva, vagyis például nem alkalmazhat – költségsökkentési és profitnövelési céllal – a helyi közösség életminőségét rontó, környezetkárosító technológiákat. Ha még jobban kiterjesztjük a kockázatviselők körét, akkor az egész lakosság, azaz a nemzet egésze is beleérthető. Ez pedig a profitorientált vállalkozásokat úgy érintheti, hogy versenyképességük, azaz profittermelő képességük növelése nem jelentheti azt, hogy például nem fizetik meg az indokolt adókat. Sőt, illik „jó polgárként” viselkedniük, hozzájárulniuk a helyi kulturális vagy sportszervezetek működéséhez. Ezt szokás CSR-nak, azaz vállalati társadalmi felelősségvállalásnak nevezni, amely hosszabb távon vállalati érdek is, mivel ezáltal a vevők és a munkavállalók körében is pozitív kép alakul ki a vállalatról, amely több vásárlásban, továbbá a munkavállalók motiváltságának erősödésében nyilvánulhat meg. Ezek pedig egyértelműen versenyképesség-javító tényezők. Másrészt a területi és nemzeti szintű versenyképesség nem szólhat nyereségről, profitról, pénzről. Ezek az egységek humán közösségek, a nemzeti versenyképesség-növelés alapvető célja pedig nyilvánvalóan e közösségek életminőségének a javítása kell, hogy legyen.

Az viszont, hogy milyen az életminőség, jelentősen függ az állam oktatási, egészségügyi és kulturális politikájától. Ugyanakkor a nemzeti versenyképesség szempontjából fontos az is, hogy milyen a vállalkozások üzleti környezete, milyen típusú vállalkozásokat

¹ Prof. Dr. Csath Magdolna DSc, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar; Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

² Esetenként a „kockázatviselők” helyett a hazai szakirodalom az „érintettek” megjelölést használja.

vonz, illetve ösztönöz befektetésre, mivel ez közvetlenül hat az állami bevételekre, amelyekből az életminőséget javító beruházások finanszírozhatók. A cégek tevékenysége, versenystratégiája pedig meghatározza a rendelkezésre álló munkahelyek minőségét és a béreket.

A versenyképesség tehát, mint látjuk, sokrétű, szerteágazó fogalom, amely több szinten is értelmezhető, miközben az egyes szintek versenyképessége kölcsönösen hat egymásra. Ezt bizonyítják a két legismertebb versenyképesség-kutató, az Institute for Management Development (IMD) és a Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) elemzései is. Mindkét intézmény komoly statisztikai adatbázisra, valamint kérdőíves felmérésre alapozva állítja össze éves beszámolóit.

Az IMD 340 kritérium alapján elemzi a vállalkozások és a nemzetgazdaság versenyképességét.

A WEF 106 tényezővel kapcsolatban vizsgálódik, amelyek szintén kiterjednek a vállalati és nemzetgazdasági versenyképesség mérésére egyaránt. Mindkét esetben probléma azonban az, hogy nem válik külön a vállalati és a nemzeti szintű versenyképesség elemzése. A kutatások kiindulópontja és végső célja is leginkább az, hogy még a nemzeti versenyképesség mérésére használt indikátorok értékének megítélését is a vállalatok szemüvegén keresztül és nem a lakosság szempontjai szerint végezzék el az elemzők.

A jelenleg alkalmazott módszertanok, a megválasztott vizsgálati szempontok és a figyelembe vett tényezők azonban változóban vannak. Ennek oka az a jelentős környezeti-technológiai változás, amelyet negyedik ipari forradalomnak vagy Ipar4-nek hívnak. Általában jobb azonban az általánosabb digitalizációs és robotizációs forradalom megnevezést használni, mivel a folyamatban lévő és gyorsuló technológiai változások nemcsak az iparra, hanem a teljes gazdaságra, az egész társadalomra, sőt az egyének életére is jelentős hatással lesznek. Ez pedig azt jelenti, hogy a versenyképesség-mérés legfontosabb kérdése egyre inkább úgy hangzik, hogy mennyire vannak a vállalkozások és a nemzetek felkészülve ezekre a változásokra. A felkészületlenség ugyanis nemcsak a versenyképességet rontja le, hanem perifériára is szoríthatja a nemzeteket, a cégeket pedig a megszűnés veszélye fenyegetheti.

A továbbiakban a versenyképesség kapcsán a nemzeti versenyképességre összpontosítjuk a figyelmünket, természetesen figyelembe véve annak teljes kapcsolatrendszerét. A folyamatban lévő technológiai változások közül pedig a digitalizációval foglalkozunk részletesebben.

2. A digitalizáció és a versenyképesség puha, minőségi tényezői

A WEF alapító elnöke, Schwab szerint a mesterséges intelligencia, a biotechnológia és más, új technológiák alapjaiban fogják megváltoztatni azt, ahogyan élünk és dolgozunk. Ezek az új technológiák korunk digitális technológiáit nem továbbfejlesztik, hanem teljesen átalakítják.³

Ebben a változó környezetben a versenyképesség mérésének is módosulnia kell. A digitális világra való felkészülés ugyanis nemcsak a rendelkezésre álló tőkéből, erőforrásoktól vagy az adórendszerrel függ, hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az olyan puha, vagyis nehezen számszerűsíthető tényezők is, mint a politikai stabilitás, a kormányzás minősége,

³ SCHWAB, Klaus (2018): *Shaping the Fourth Industrial Revolution*. Geneva, World Economic Forum.

az oktatás és képzés minősége, az innovativitás és a kreativitás szintje, a bizalmi szint, valamint a szervezeti és nemzeti kulturális jegyek. Továbbá az éves eredmények mérésén kívül fontos a változásokra való felkészültség és nyitottság, valamint a gazdasági-társadalmi fejlődés sebességének nagysága is. Ezt úgy szokták megfogalmazni, hogy a statikus versenyképesség mellett a dinamikus versenyképesség vizsgálata sem elkerülhető.

A dinamikus versenyképességet egyébként egy kevésbé fejlett országban úgy is lehetne értelmezni, hogy milyen gyorsan képes felzárkózni a fejlettebbekhez.

Mindkét versenyképesség esetén nagyon fontos előrelendítő feltétel a társadalmi tőke mint puha tényező. Sleutjes például kiemeli,⁴ hogy a társadalmi tőke különösen fontos szerepet játszik a dinamikus versenyképesség javításában, mivel azt a stabil kiinduló alapot biztosítja, amelyre jó stratégiával a sikeres változtatások megvalósítása során támaszkodni lehet. A másik fontos puha versenyképességi tényező, amelyre felhívja a figyelmet, az együttműködési képesség és készség, amely lehetővé teszi az összefogást, a gazdaságban a klaszterek, vagyis az egymással szoros kapcsolatban álló és az innovációs folyamatban egymásra építő szervezetek létrejöttét és sikeres működését.

3. A digitális felkészültséget elemző kutatások

Érdemes ezek után megvizsgálni, hogy milyen jellemzőket, mutatókat elemeznek azok a kutatások, amelyek a nemzetek digitális felkészültségét hasonlítják össze.

3.1. Digital Planet kutatás

Az egyik legismertebb munka, a *Digital Planet*⁵ kutatás legfrissebb eredményei 2017-ben jelentek meg. A szerzők, Chakravorti és Chaturvedi⁶ arra vállalkoztak, hogy kiértékeljék 60 ország jelenlegi, azaz statikus digitális versenyképességi felkészültségét, valamint azt, hogy ezek az országok egy nyolcéves időtartamon belül (2008–2015) mekkora sebességgel haladtak előre, azaz milyen tempóban javították digitális versenyképességüket. Ez utóbbi vizsgálat világítja meg a dinamikus versenyképesség javításában elért eredményeket. A statikus, azaz a jelenlegi helyzetet és az úgynevezett momentumot, azaz a fejlődési gyorsaságot, a dinamikát együtt vizsgálva a 60 országot négy csoportba sorolták, amelyek a következők:

- kiemelkedők (*stand out*);
- hezitálók (halogatók) (*stall out*);
- gyorsan mozgók (*break out*) és
- bajban lévők/lemaradók (*watch out*).

⁴ SLEUTJES, Bart (2013): *The Hard and Soft Side of European Knowledge Regions*. NWO Report 1. Universiteit van Amsterdam.

⁵ Magyarul: Digitális világ.

⁶ CHAKRAVORTI, Bhaskar – CHATURVEDI, Ravi Shankar (2017): *Digital Planet 2017*. Medford, MA, The Fletcher School, Tufts University.

A kiemelkedők csoportjában azok az országok vannak, amelyek már jelenleg is kiváló eredményekkel büszkélkedhetnek, ráadásul dinamikusan haladnak előre.

A hezitálók/halogatók azok, amelyek jó helyzetben vannak jelenleg, de mintha megtorpantak volna, azaz lelassult a további fejlődésük, lendületet vesztek.

A gyorsan mozgók alacsony fejlettségi szintről indulnak, de gyors felzárkózásban vannak.

Végül a bajban lévők (lemaradók) azok az országok, amelyek jelenleg is gyenge eredményeket mutatnak fel, és nincsenek is lendületben a felzárkózás érdekében, azaz gyenge a dinamizmusuk.

Az 1. táblázatban látható, hogy mely országok mely csoportba sorolhatók.

1. táblázat
Digitális helyzet és fejlődési intenzitás

Jelenlegi fejlettség

erős	Hezitálók/halogatók Svédország, Dél-Korea, Belgium, Kanada, Hollandia	Kiemelkedők Szingapúr, Hongkong, Nagy-Britannia, Új-Zéland, Izrael, Csehország
	Bajban lévők/lemaradók Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Görögország, Spanyolország, Peru, Egyiptom	Gyorsan mozgók Lettország, Lengyelország, Törökország, Mexikó, Kína, India, Oroszország, Brazília

lassan mozgók

gyorsan mozgók

Mozgási, változtatási képesség

Forrás: CHAKRAVORTI–CHATURVEDI 2017, 8. alapján a szerző saját szerkesztése

A táblázatban azt látjuk, hogy a V4-országok három eltérő csoportban vannak. Csehország a kiemelkedők, Lengyelország a gyorsan mozgók, Magyarország és Szlovákia pedig a lemaradók között található. A kutatók elsősorban a környezetet jellemző puha indikátorokat vizsgálták. Ilyenek például a társadalmi bizalom szintje, a bürokrácia mértéke, a döntéshozatal kiszámíthatósága és átláthatósága, a kormányzati szabályozási rendszerek minősége, a tehetségek megtartását és vonzását biztosító társadalmi és üzleti légkör és kultúra, a vezetési-szervezési színvonal, az általános társadalmi nyitottság, érdeklődés a digitalizációval kapcsolatban, a beruházásokat és az innovációt bátorító vagy visszafogó környezet, kapcsolatok, együttműködés, társadalmi dinamizmus és vitalitás.

Az összes mutató figyelembevételével készült, jelenlegi fejlettséget mérő rangsorban Magyarország a 32., Szlovákia a 33., Csehország a 27., Lengyelország pedig a 35. Viszont a lendület, a dinamizmus, a felzárkózási készség vonatkozásában Magyarország az 50., Szlovákia az 57., Lengyelország a 12., Csehország pedig a 29. helyen van. Ezek a pozíciók magyarázzák az 1. ábrán látható csoportosítást. A tanulmány külön felhívja a figyelmet a társadalmi bizalom fontosságára. Az elemzők szerint a bizalom az „új gazdaság valútája”, az a kapocs, amely összeköti az embereket, és egyben az a „kenőanyag”, amely

a társadalmi-gazdasági rendszer működését a felesleges ütközések kiküszöbölésével megkönnyítheti. A bizalmi szint a kutatók szerint függ a társadalmi attitűdöktől, beidegződésektől, a viselkedési normáktól, az intézményrendszer működésétől, kiszámíthatóságától és megbízhatóságától, tehát többségében az úgynevezett puha tényezőktől, jellemzőktől, amelyekre a kormányzati intézményrendszer működése nagy hatással van. Ezeket a tényezőket a kutatók vizsgálataik során összekapcsolják a digitális eredményekkel és azok javításának sebességével. Az általánosan gyenge helyezésünket elsősorban a puha tényezők területén mért rossz pozícióink okozzák. A szerzők azt a következtetést vonják le, hogy a digitális forradalom sikeréhez egyes országokban szükség lesz a bizalmi szint forradalmi mértékű emelésére is.

Ebből az is következik, hogy a digitalizáció és a robotizáció sikere nemcsak a technológiák gyors fejlődésétől, hanem a társadalmak változásokra való nyitottságától is függ. Ezt úgy is megfogalmazhatnánk, hogy egy ország digitalizációs sikere elsősorban nem technológiai kérdés, sokkal inkább a humán képességek, nyitottság, tanulási képesség és készség, rugalmas gondolkodás, innovativitás, együttműködési szándék kérdése.

A kutatók természetesen úgynevezett kemény, technológiával, pénzügyi forrásokkal kapcsolatos mutatókat is vizsgáltak. Ilyenek voltak:

- a kommunikációs rendszerek (telefon, internet) kiépítettsége és korszerűsége;
- a rendelkezésre álló pénzügyi források;
- a pénzügyi rendszer digitalizáltsága, elektronikus fizetési rendszerek;
- a logisztikai rendszerek fejlettsége;
- az elektronikus kormányzás kiépítettsége;
- kutatás-fejlesztési kiadások nagysága a GDP-hez mérve, illetve egy főre vetítve;
- klaszterek (együttműködő vállalkozások és intézmények rendszere) elterjedtsége;
- a képzett humán vagyron rendelkezésre állása.

A kutatók felhívják a figyelmet arra, hogy a jó kormányzás jellemzője, hogy az állam aktív résztvevőként járul hozzá a digitális versenyképesség javításához. Ehhez stratégiával rendelkező, dinamikus és innovatív kormányzásra van szükség. Amiből az következik, hogy a statikus, de különösen a dinamikus versenyképesség javításához nagy változásra van szükség a kormányzat szintjén is. Ennek lényegét a 2. táblázat szemlélteti.

2. táblázat

Gazdaságirányítási szemléletek

Alkalmazkodó szemlélet	Alakító szemlélet
A napi működésre összpontosítás	Előretekintő, innovatív gondolkodás
Problémamegoldás	Új lehetőségek keresése
Bürokrácia	Rugalmasság
Eredmények múlthoz mérése	Eredmények összevetése az elérendő célokkal
Megfelelőség	Vállalkozószellem
Szűk körű döntéshozatal	Nyitottság, ötletek versenye

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A 2. táblázat jobb oldalán látható jellemzőket a szakirodalom az állami agilitás,⁷ innovativitás jeleként szokta értékelni. Az alakító szemlélet feltételezi az újdonságra való nyitottságot, az innovációt a kormányzás szemléletében és működésében egyaránt. Az innováció egyik fontos előnye minden szinten, hogy hozzájárul az értékteremtéshez, illetve általában a termelékenység növeléséhez. Szemben a visszahúzó, csupán alkalmazkodásra – vagy még arra sem képes – állammal, amely kivon erőforrásokat a gazdaságból, ahelyett, hogy hatékonyan felhasználná azokat, az innovatív állam ösztönzi az értékteremtést, segíti a gazdaság sikeres működését. Az agilitás gyors tanulást, új dolgok megismerését és gyors alkalmazását is jelenti.

Az irodalomban ezzel kapcsolatban használják még a tudásbefogadó vagy tudásfelvevő képesség⁸ kifejezést is. Ezen azt a képességet értjük, amellyel egy nemzet képes a világban bárhol létrejövő új tudást felismerni, értékelni és azt a nemzeti siker érdekében alkalmazni. Ez a képesség nem egyszerűen az egyéni képességek összessége, és nem is az országban működő vállalkozások együttes képessége. A nemzeti tudásfelvevő képesség lehet több és kevesebb is, mint az egyéni, illetve céges képességek összessége. Szintjét befolyásolja a társadalmon belüli kommunikáció nyitottsága, a társadalom tagjai közötti kapcsolatrendszerek minősége, vagyis az, hogy együtt, rendszerként milyen hatékonyan tudnak célokat kitűzni és azok megvalósításáért összehangoltan dolgozni.

3.2. Intelligens társadalmak

Intelligens társadalmak építése a címe annak a tanulmánynak, amelyet a *Digitális világ* szerzői egy harmadik szerzőtárssal kiegészülve készítettek.⁹ Ebben így jellemzik az intelligens társadalmakat (*smart societies*): olyan társadalmak, amelyekben a digitális technológia terjedése következtében javul az emberek jólléte, életminősége, erősödik a gazdaság, és nő az intézményrendszer hatékonysága. Az intelligens társadalmat, amely hasznosítja a digitalizáció lehetőségeit, három jellemzőcsoporttal lehet leírni. Ezek a következők:

- erősödő gazdaság:
 - jellemző a vállalkozószellem,
 - a gazdaság innovációalapú: a kormány beruház az innovációba, és a társadalom kész az innovációra,
 - a gazdaságra jellemző az ellenálló képesség, képes túljutni a válságokon,
 - a gazdaság sokszínű, diverzifikált;
- hatékony intézményrendszer:
 - biztonság, megbízhatóság,
 - minőségi állami szolgáltatások,
 - erős bizalmi szint,
 - eredményorientáltság;
- emberek jólléte, életminősége:
 - mindenki tudása számít, képességeit mindenki maximálisan ki tudja fejteni,
 - lehetőségük van az embereknek az állandó fejlődésre, tanulásra.

⁷ Az angol szó: agility. Az üzleti életben a rugalmas, mozgékony, gyorsan innováló cégeket nevezik agiliseknek.

⁸ Angol kifejezéssel: knowledge absorptive capacity.

⁹ CHAKRAVORTI, Bhasker – CHATURVEDI, Ravi Shankar – TROEIN, Caroline (2017): *Building Smart Societies – A Blueprint for Action*. Medford, MA, The Fletcher School, Tufts University.

Ezeket a jellemzőket különböző mutatókkal mérik. Különösen fontosnak tartják a szerzők általában a társadalmon belüli és a cégek közötti együttműködést. Példaként öt országot, Észtországot, Izraelt, Új-Zélandot, Dél-Koreát és Nagy-Britanniát vizsgálják, hogy megállapítsák, ezek mennyire tekinthetők „intelligens országoknak”. Következtetésük, hogy bár a fenti országokat az egyes részterületek vonatkozásában eltérő eredmények jellemzik, de végső soron mind az ötöt „intelligens országnak” lehet tekinteni. Az emberek jólléte szempontjából Új-Zéland van a legjobb pozícióban, a gazdaság erejét tekintve Nagy-Britannia vezet, míg az intézményrendszer hatékonysága tekintetében Észtország és Új-Zéland is jól áll. Izrael a gazdasági jellemzők közül az innovativitásával emelkedik ki.

A szerzők által használt mutatók alapján bármely ország digitális felkészültségét és intelligenciaszintjét mérni lehet. A kapott eredmények alapján egyben a dinamikus versenyképesség javítására való képességről is képet alkothatunk.

3.3. Az IMD Digitális versenyképességi tanulmánya (2018)

Az IMD¹⁰ a digitális versenyképességet három fő mutatócsoport segítségével vizsgálja. Ezek:

- a tudás;
- a technológia;
- a jövőre való felkészültség.

Az első kettőt 18-18, a harmadikat 14 indikátor segítségével elemzi, összesen tehát 50 mutatót használ.

Ezek között jelentős számban vannak az úgynevezett puha mutatók.

Ilyenek például:

- kockázatvállalási készség;
- agilitás: nyitottság, mozgékonyság, alkalmazkodóképesség;
- a globalizációhoz való viszonyulás, beállítottság;
- innovativitás.

Természetesen vizsgál úgynevezett kemény mutatókat is. Ilyenek például az oktatási és továbbképzési rendszer jellemzői, a kutatás-fejlesztésre szánt összegek vagy a rendelkezésre álló pénzügyi források, a kommunikációs technológiák (telefon, internet) elterjedtsége és korszerűsége, az ország csúcstechnológiát képviselő termékeinek aránya az exporton belül, az elektronikus kormányzás nyújtotta szolgáltatások elterjedtsége és minősége.

Látható, hogy mind a puha, mind pedig a kemény mutatók tekintetében sok átfedés van a *Digitális világ* és az IMD-kutatás között. Magyarország a tudás mutatói alapján a 48., a technológiára vonatkozók alapján a 40., és a jövőre való felkészültség tekintetében az 58. helyen áll. A vizsgált 63 ország közötti 58. helyünk a jövőre való felkészültség tekintetében összhangban van a *Digitális világ* „momentum”, azaz haladási sebességet, felzárkózási készséget vizsgáló mutatókban elért gyenge, a 60 vizsgált ország közötti 50. helyünkkel. Fel kell figyelni arra, hogy az IMD nem elemzi a kormányzat agilitását. Viszont vizsgálja

¹⁰ *Digital World Competitiveness Ranking 2018* (2018). Lausanne, IMD World Competitiveness Center.

a cégeket. Nyilvánvaló, hogy a digitalizációra való felkészültség fontos jellemzője az is, hogy a cégek mennyire mozgékonyak, innovatívak, és mennyire készültek fel a jövőbeli változásokra. Magyarország mögött e tekintetben csak két ország van, azaz a 61.-ek vagyunk. Ennek oka lehet az, hogy nincs elég verseny a cégek között, illetve hogy az utóbbi időben a nagyobb cégek könnyen jutnak „puha pénzekhez”, például könnyen megszerezhető pályázati forrásokhoz, amelyek elköltése nem járul hozzá sem a cégek, sem pedig a nemzet versenyképességének javításához.

Meg kell említenünk azonban, hogy ez a mutató tipikus „puha mutató”, a rangsor kérdőíves felmérés alapján, és nem konkrét adatokra támaszkodva alakul ki.

Ugyanakkor néhány kemény mutató, például a szélessávú internet gyorsasága és a telekommunikációs beruházások értéke tekintetében ennél sokkal jobb a helyzetünk: a 25. és a 32. hely a miénk. Viszont a társadalom digitális tudásszintje vonatkozásában két gyenge pozíciónk is van: a digitális és technológiai tudásszintet értékelő rangsorban csak a 60., a munkavállalók digitális továbbképzését vizsgáló mutató esetében pedig az 57. helyen vagyunk. Ezekre a helyezésekre azért nagyon fontos figyelni, mivel akármennyit is költünk technológiára, ha nincs elég „értő” felhasználó, akkor a technológiák hatékony használata sem lehetséges. Ezek a helyezések ezért a tudásberuházások fontosságára hívják fel a figyelmet. A tudásberuházásokat természetesen átfogóan kell értelmezni. Hiszen hiába fejleszt és kínál az állam elektronikus szolgáltatásokat a lakosságnak, ha az – tudás hiányában – azokat nem tudja igénybe venni. Hiába kínálnak a vállalkozások netes szolgáltatásokat, ha az emberek a netet csak e-mailezésre, skype-olásra használják. Természetesen a netes szolgáltatások – csekkbefizetés, bankolás – elterjedéséhez a hozzáértésen kívül bizalomra is szükség van. A bizalmat pedig az erősítheti, ha a társadalom tisztában van azzal, hogy mi is az a digitalizáció, milyen lehetőségekkel és veszélyekkel jár. Ez utóbbival kapcsolatban fontos a kiberbiztonság kérdése.

Kiberbiztonság tekintetében sem állunk jól, az 52.-ek vagyunk. A két elemzés alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy a digitalizációs korban a legfontosabb értékteremtő és versenyképesség-javító tényezők az úgynevezett puha tényezők lesznek. Ezek a tudáshoz, képességekhez, mentalitáshoz, értékrendhez, például a bizalmi szinthez kapcsolódó tulajdonságok. Ezek erősítésére, javítására az egyének, a cégek és a kormányzás szintjén egyaránt szükség lesz.

Foglalkozzunk még röviden azzal, hogy milyen a digitális felkészültségünk a V4-ek között, illetve Ausztriához viszonyítva.

3. táblázat

A V4-országok és Ausztria helyezése a digitális felkészültség egyes tényezőcsoportjai szerint

Ország	Tudás	Technológia	Jövőre való felkészültség
Magyarország	48	40	58
Csehország	38	31	34
Lengyelország	33	37	37
Szlovákia	49	47	53
Ausztria	13	26	14

Forrás: Digital World Competitiveness Ranking 2018 (2018). Lausanne, IMD World Competitiveness Center

A táblázatban azt láthatjuk, hogy valamennyi V4-ország jelentősen le van maradva Ausztria mögött minden területen. Ez számunkra azért különösen fontos figyelmeztetés, mert a Magyar Nemzeti Bank a friss versenyképességi tanulmányában,¹¹ amelyet a Versenyképességi Tanács elé terjesztett, első számú célként tűzte ki, hogy 2030-ra hazánk elérje Ausztria gazdasági fejlettségi szintjének 80%-át. Ilyen digitalizációs felkészültségi különbséggel azonban ez nyilvánvalóan nem reális cél. Arra is gondolni kell, hogy Magyarországnak gyorsabban kellene fejlődnie Ausztriánál ahhoz, hogy a közelébe kerülhessen, hiszen nyilvánvaló, hogy Ausztria sem áll meg, hanem folyamatosan fejlődik. Mi viszont a Digitális világ és az IMD-tanulmány szerint is „lassan mozgunk” és „felkészületlenek vagyunk a jövőre”.

Egyébként ezt bizonyítják a V4-országokhoz viszonyított helyezéseink is. A jövőre való felkészültség tekintetében az utolsók vagyunk, de a másik két területen is csak Szlovákiát előzzük meg. Adódik tehát a feladat: Magyarország digitális felzárkózását valamennyi területen tudatosan, tervezetten és legalább a V4-országoknál intenzívebben kell felgyorsítani. Ez pedig nem képzelhető el aktív, stratégiai szemléletű kormányzati részvétel nélkül.

4. A kormányzat versenyképesség-javítással kapcsolatos feladatai

Az eddigiek alapján kirajzolódik, hogy milyen irányba kell továbblépnie a kormányzatnak a versenyképesség-javítással kapcsolatban az új, technológiai változások által befolyásolt környezetben.

Négy tényezőre kell kiemelt hangsúlyt fektetni. Ezek:

- a versenyképesség újraértelmezése az új környezeti adottságokhoz, a forradalmi gyorsaságú technológiai változásokhoz igazodva;
- a digitális versenyképesség jelenlegi állapotát és a fejlődés irányát és sebességét leíró új mutatószámrendszer meghatározása, a mutatók értékének folyamatos vizsgálata, alakulásának előrejelzése;
- az állam aktív szerepvállalása az új, korszerű szemléletű versenyképesség megteremtése érdekében, a döntés-előkészítésben támaszkodva a digitális versenyképességet leíró új mutatószámrendszerre;
- az állami beavatkozás hatékonyságának folyamatos mérése kulcsfontosságú teljesítménymérő indikátorok segítségével.

A versenyképesség új, korszerű tartalmának meghatározása és az új mutatószámrendszer kialakítása során hangsúlyt kell fektetni az úgynevezett puha tényezőkre, amelyek jelentős hatással vannak a digitalizáció sikeres megvalósítására.

Közöttük kiemelt szerepet játszik:

- az innovativitás szintje az innováció valamennyi formájánál (termékinnováció, szolgáltatásinnováció, folyamatinnováció, szervezeti, vezetési, marketinginnováció);
- vállalkozószellem;
- a társadalom tudásfelvevő képessége;

¹¹ 180 lépés a magyar gazdaság fenntartható felzárkózásáért (2018). Műhelymunka. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-180-pontja.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 25.).

- a társadalom intelligenciaszintje;¹²
- társadalmi tőke, bizalmi szint;
- együttmőködési képesség és készség;
- társadalmi agilitás (állami, vállalati és egyéni szinten egyaránt);
- teljesítményorientáltság;
- nyitottság, kíváncsiság.

Ezeknek a jellemzőknek a mérése nem könnyő feladat, éppen ezért azt sem egyszerű meghatározni, hogy milyen állami intézkedésekkel, szerepvállalással lehet ezen jellemzők értékét, szintjét javítani. A mérést általában kvalitatív statisztikai elemzésekkel, korrelációszámítással, klaszterelemzéssel lehet megoldani. Az állami ráfordítások módját és mértékét ok-okozati összefüggéseket elemző módszerekkel és szcenárióelemzéssel lehet vizsgálni.

Nyilvánvaló az is, hogy a gyorsan változó környezetben az állami működés hatékonysága, minősége, agilitása és innovativitása a nemzeti versenyképesség döntő meghatározójává lép elő. Az államnak például bátorítania kell a gazdasági versenyképességet erősítő hálózatosodást.

4.1. Céghálózatok, klaszterek¹³

Nagyon fontos megemlíteni, hogy a céghálózatok és klaszterek, valamint a Magyarországon a kormányzat által erősen támogatott ipari parkok között jelentős különbségek vannak.

Az ipari park olyan, általában jó közlekedési hálózatok közelében ipari tevékenységre kijelölt terület, amelyet az állam, az önkormányzat vagy vállalkozók alakítanak ki azzal a céllal, hogy oda – kedvező üzleti környezettel – vállalkozásokat csábítsanak. Ameddig ott vannak, addig helyi adót valószínűleg fizetnek, amivel növelik a helyi bevételeket, esetleg munkahelyeket is kínálnak a helyben élőknek. Nem feltétele azonban az ipari parkba költözésnek az, hogy a cég helyi munkaerőt alkalmazzon, helyi tudást hasznosítson, és az sem, hogy együttmőködjön a helyi kisvállalkozásokkal. Ezért jellemző több helyen is, hogy az ipari park kedvező környezetbe, nagyváros mellé települ, de a munkaerőt több tíz kilométerre fekvő falvakból, kisvárosokból buszokkal szállítják oda-vissza naponta, növelve az utak zsúfoltságát és a környezetszennyezést. Az ipari parkokba tipikusan a kínált kedvezmények miatt, gyakran rövid távú szemlélettel, költségminimalizáló céllal költöznek be cégek, közöttük nagy arányban külföldiek. Ha pedig nem jön be az üzlet, akkor bezárnak, odébbállnak, vagy esetleg újabb kedvezményeket, például helyiadó-csökkentést kérnek. Ily módon a helyi adóbevételek is bizonytalanok. Nem jellemző az sem, hogy az ipari parkon belüli cégek között hosszú távú üzleti kapcsolat jöjjön létre. Az ilyen ipari parkok azáltal, hogy megépülnek, illetve cégek költöznek beléjük, rövid távon ugyan növelik a GDP-t, de tartós és szerves fejlődést nem eredményeznek.

Fenntartható és dinamikus helyi és országos fejlődést az egymással együttmőködő, a tevékenységi láncolatukba a helyi erőforrásokat, tudást, vállalkozószellemet bekapcsolni

¹² Az angol smart szó helyes magyar megfelelője az intelligens. A gazdaságpolitika a modern szóval helyettesíti (lásd *Modern városok program*), a modern jelentése azonban szűkebb, mint az intelligensé.

¹³ Angolul cluster.

tudó és akaró cégcsoportok biztosíthatnak. Ezeket korábban klasztereknek, mostanában pedig inkább üzleti ökoszisztémáknak, vállalati gazdasági rendszereknek nevezik. Az ilyen vállalkozáscsoportok megtelepülése óriási lendületet adhat a helyi fejlődésnek, sokféle munkahelyet tud teremteni, és ezért megállíthatja a szakemberek elvándorlását. Ezek a vállalkozástípusok szervesen beépülnek a helyi közösségekbe, társadalmilag felelősen viselkedve nemcsak a rövid távú profitmaximalizálást tartják szem előtt, hanem hosszabb távon gondolkodva együtt kívánnak fejlődni a helyi közösséggel. Ezért támogatják például a helyi kulturális és történelmi értékek megőrzését, hiszen nekik sem mindegy, hogy milyen az a közeg, amellyel összhangban, és nem tőle elkülönülten működnek.

A digitalizációs forradalom körülményei között az ipari parkok nem, csak a klaszterek biztosíthatják a helyi gazdaság versenyképességének fenntarthatóságát. A klaszterben együttműködő cégek sokszínűsége, egymástól való tanulása erősíti a vállalkozószellemet, a kreatív légkört, és növeli nemcsak a tudásteremtés, hanem a tudáshasznosítás képességét is. Ennek következtében a cégek nem egyénileg, elszigetelten, magányos farkasként, hanem egymást erősítve versenyeznek a piacon, és kapcsolatrendszerüknek köszönhetően akár nagyobb cégekkel is felvehetik a versenyt. A megtermelt nyereséget visszaforgatják egyrészt az egyes cégekbe, másrészt a hálózatba. Ezzel megvalósul a „2 + 2 több, mint 4” elvére épülő szinergikus hatás, vagyis hogy maga a jól működő hálózat is versenyelőnyé válik. Azt mondhatjuk tehát, hogy az ipari parkok inkább a múlt, a tudást, az együttműködést és az innovációt felértékelő vállalati üzleti hálózatok pedig a jelen és a jövő jó megoldásai. Szerepük ezért a digitalizáció korában fel fog értékelődni. Ezért érdemes ezek kialakulását, fejlődését az államnak kiemelten támogatnia. Továbbá fontos ezek üzleti környezetét a lehető legrugalmasabbá, vállalkozás- és innovációbarátabbá tennie. A klaszterek jelenléte növeli a gazdaság diverzifikáltságát, hozzájárul az értékláncok meghosszabbításához, és mindezek következtében a gazdaság ellenálló képességének, válságálló képességének erősítéséhez.

Sikeres klasztereket lehet kialakítani például egészségügyi, turisztikai vagy élelmiszeripari tevékenységek köré. De kiváló lehetőséget kínál a klaszter létrehozására az úgynevezett körkörös gazdaság, azaz a hulladékmentes, energia- és anyagtakarékos munkaszervezés adott iparágban, gazdasági tevékenységláncolatban. A klaszterek fejlesztése a gazdaságpolitika új iránya lehet, amellyel növelhető a nemzeti versenyképesség. A klaszterek nagy előnye az is, hogy sokféle és zömmel jól fizető munkahelyeket tudnak létrehozni. További előny, hogy a klaszterekbe be tudnak kapcsolódni a helyi kisvállalkozások is.

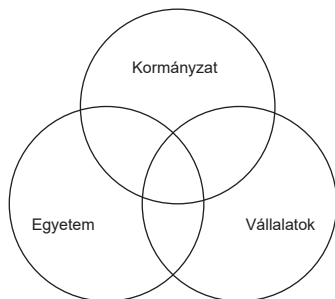
A klaszterek létrehozása azonban nem csak gazdaságpolitikai elhatározás kérdése. Létrejöttüknek és sikeres működésüknek ugyanis két alapvető, és a versenyképesség puha tényezőjét jelentő feltétele van: a bizalom és az együttműködési képesség. A bizalom a klaszterek esetén a létrehozás és a működtetés alapfeltétele, enélkül nem is képzelhető el a klaszter működése. Ezért sokkal könnyebb olyan országokban klasztereket létrehozni, amelyeket az erős társadalmi tőke, a magas bizalmi szint, általában az összefogásra való készség és képesség jellemez. A klaszteresedés, hálózatosodás összefüggésben van az innováció sikerét segítő szervezeti megoldás, a hármas hurok rendszerének¹⁴ kialakulásával, amelyet a kormánynak nemcsak bátorítania kell, de aktív szereplőként részt is kell vennie benne.

¹⁴ Angolul Triple Helix system.

4.2. Hármas hurok

A hármas hurok (spirálnak is mondják) rendszere egy innovációt felgyorsító szerveződés, amelynek kidolgozása Etzkowitz¹⁵ nevéhez fűződik. Lényege az egyetemek, a vállalkozások és a kormányzat összefogása, összehangolt cselekvéssorozata az innováció felgyorsítása és ezáltal az innovációalapú versenyképesség növelése érdekében.

Az állam, ahogyan az 1. ábrán látjuk, a rendszer aktív, egyenrangú, nem domináns tagja.



1. ábra

Etzkowitz (2008) Triple Helix modellje

Forrás: ETZKOWITZ, Henry (2008): The Triple Helix. London, Routledge.

Az állam ebben a rendszerben együttműködő, de egyben stratégiaalkotó szereplőként van jelen. A rendszer teljesítményét együttesen és az egyes szereplőkre külön-külön is méri.

A hálózatosodás, a klaszterek és a hármas hurok sikeres működése a digitalizáció korában a versenyképesség egyre fontosabb feltétele lesz. Az állam szerepvállalása, a kormányzás minősége és hatékonysága ezért ezen a területen is megköveteli az objektív mérőrendszerek alkalmazását.

5. Összefoglaló gondolatok

A tanulmány célja, hogy rámutasson arra, hogy a gyors technológiai változások korában nem értelmezhetjük már úgy a versenyképességet, mint korábban, amikor statikusabbak voltak a környezeti viszonyok. Másrésztől fel kívánta hívni a figyelmet arra, hogy a versenyképesség, illetve a versenyképesség-javításra való képesség két külön dolog: az egyik a jelenlegi helyzetet, a másik a fejlődésre, a változásra való képesség és készség szintjét méri. Továbbá hangsúlyozni kívánta, hogy – főleg a változásra, a fejlődésre való készség területén – egyre nagyobb szerepet játszanak a versenyképességet befolyásoló, úgynevezett puha, minőségi tényezők. Ezek között nagyon sok az értékrenddel, a motiváltsággal,

¹⁵ ETZKOWITZ, Henry (2008): *The Triple Helix*. London, Routledge.

a nemzeti kulturális jegyekkel kapcsolatos tényező. Tehát „mozgó célpontra kell lőnünk”, miközben, ahogyan a várvédő Dobó kapitány mondta: „a falak ereje nem a kőben van, hanem a védők lelkében”. Vagyis a technológiai, gépi beruházások nem lesznek elegendőek a versenyképességünk javításához, fontosak az emberi, a motivációs, az értékrendbeli tényezők is. Mindebből kifolyólag megváltozik az állam, a kormányzás szerepe is a versenyképesség javításával kapcsolatban.

Jelenleg folyamatban vannak különböző kutatások arra nézve, hogy kinek mi lenne a tennivalója a versenyképesség javításával kapcsolatban. Készített már tanulmányt az Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Technológiai és Innovációs Minisztérium és a Magyar Nemzeti Bank (MNB) is. Ezek közül az MNB anyaga nyilvános, elérhető a honlapján. Az MNB tanulmánya 180 pontban foglalja össze a teendőket, amelyek között kiemeli a hatékony kormányzás, a humánvagyon-fejlesztés és az erős hazai vállalatok mellett a pozitív jövőkép, pozitív gondolkodás fontosságát is. A humánvagyon-fejlesztéssel kapcsolatban legalább 100 ezer, külföldön dolgozó szakember hazacsábítását javasolja. Viszont ez nemcsak bérkérdés, hanem – ahogy egy folyamatban lévő kutatás¹⁶ bizonyítja – erőteljesen függ az úgynevezett puha tényezőktől. A kutatás a Magyarországot külföldi munkavállalás miatt 2004–2018 között elhagyók körében zajlott, és 442 válaszadó véleményét dolgozta fel nyolc országból. 52,7%-uknak felsőfokú végzettsége van. Többségük azt jelezte, hogy nem a vonzó külföldi tényezők, például magasabb bérek jelentették számára a motivációt a külföldi munkavállalásra, hanem a hazai taszító tényezők.

Ráadásul a taszító tényezők hatása főleg a 37 évnél idősebb, jól felkészült, a munkavállalás szempontjából ideális csoport esetén volt a legerősebb, 64,1%-os. Ezek között a tényezők között szerepeltek a kiszámítható jövőkép, a vállalkozásbarát környezet, a szakmai megbecsültség hiánya vagy gyengesége és az erős bürokrácia. Látható, hogy ezek összeesengenek a nemzetközi elemzésekben a versenyképesség javításának fontos feltételei között szereplő puha tényezőkkel, közöttük az állami, kormányzati működés hatékonyságnövelésének MNB által is említett fontosságával. A vállalkozói környezet kapcsán érdemes utalni még egy elemzésre, a globális vállalkozási index számítására. Ez a kutatás elsősorban a vállalkozószellemről és a nyitottságról szól. Eredményei azért érdekesek, mivel a vállalkozószellem, az azt befolyásoló környezeti tényezők, a vállalkozásokat körülvevő légkör nagymértékben befolyásolja a változtatási hajlandóságot, az innovációs szintet, és mint látjuk, a külföldön dolgozók hazatérési hajlandóságát is.

A globális vállalkozási indexet a washingtoni székhelyű Globális Vállalkozási és Fejlesztési Intézet¹⁷ (GEDI) számítja ki már hosszabb ideje éves rendszerességgel. Vizsgálatuk indoka, hogy a vállalkozások jelentős szerepet játszanak a gazdasági fejlesztésben azáltal, hogy munkahelyeket teremtenek, problémákat oldanak meg és új tudást hoznak létre, amely ha hasznosul, akkor hozzájárul a hatékonyság és a versenyképesség növeléséhez. Az elemzés 2018-ban 137 országra terjedt ki. Az index kompozit mutató, amely 14 elemből épül fel. Ezek között vannak például a következők:

¹⁶ KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés projekt *Versenyképesség-javítás állami eszközrendszerre, különös tekintettel a kormányzati képességekre a versenyképesség puha tényezőire gyakorolt hatásaira* kutatás keretében készült résztanulmány; PÁLFI Nóra (2018): *A külföldi munkavállalás hazai versenyképességre gyakorolt hatásainak vizsgálata*.

¹⁷ ÁCS J. Zoltán – SZERB László – LLOYD, Ainsley (2018): *Global Entrepreneurship Index 2018*. Washington, D.C., The Global Entrepreneurship and Development Institute.

- a lehetőségek érzékelése;
- kockázatvállalási hajlandóság;
- a vállalkozást támogató társadalmi közeg;
- a humán vagyoni képzettsége.

A tanulmány általános és regionális elemzést is tartalmaz. Az átfogó index mellett a kutatók részterületekre számított értékeket is közölnek.

Regionálisan a vizsgált 38 európai országot tartalmazó listát Svájc és Nagy-Britannia vezeti. Csehország a 23., Szlovákia a 22., Lengyelország a 18., és Magyarország a 28. helyen van. 2017-ben is Svájc vezette a listát, de a második Svédország volt. A V4-országok 2017. évi helyezése: Csehország a 24., Szlovákia a 21., Lengyelország a 19., Magyarország a 28., vagyis Csehország és Lengyelország javította, Szlovákia rontotta pozícióját, a magyar helyezés pedig változatlan maradt.

A teljes 137-es listán Magyarország az 50., Csehország a 38., Szlovákia a 36. és Lengyelország a 30. helyen van. 2017-ben Magyarország a 47., Csehország a 40., Szlovákia a 35. és Lengyelország a 31. volt. Ez esetünkben három-, Szlovákia esetén egyhelynyi lecsúszást, Csehország esetén két-, Lengyelország esetén pedig egyhelynyi előrelépést jelent. A GEDI-féle felmérés, mint látjuk, szintén nagy hangsúlyt fektet a vállalkozásokkal kapcsolatos puha tényezőkre. Ilyenek például a vállalkozásokkal kapcsolatos társadalmi megítélés, a kockázatvállalási hajlandóság, van-e a vállalkozókban késztetés arra, hogy növekedési stratégiát válasszanak, vállalkozással vagy inkább kapcsolatokkal lehet-e gazdasági sikereket elérni. A vállalkozói index összeállításánál így a képességek mellett jelentős hangsúlyt kapnak az úgynevezett aspirációk, egyéni törekvések, a személyes motivációk és attitűdök, magatartásformák, valamint a társadalmi kultúra kockázatvállalással, vállalkozásokkal szembeni beidegződései. Magyarország három puha tényező esetén van nagyon rossz pozícióban. Ezek a kockázatvállalási hajlam, a hálózatosodás és a társadalmi támogatottság.

A gyenge kockázatvállalási hajlam, más, például környezeti adottságok mellett, nyilvánvalóan összefügg a nemzeti kultúra erős bizonytalanságkerülő elemével. A hálózatosodás alacsony szintje pedig a társadalmi tőke bizalmi elemének gyengeségére utal. A társadalmi közeg vállalkozásokkal szembeni magatartása, esetenkénti ellenségessége szintén kultúrafüggő jellemző is lehet.

Ez a kutatás is azt igazolja, hogy a versenyképesség-javításhoz kevés a gépi és technológiai beruházás, mert a puha tényezők, az értékrend, a vállalkozásokat körülvevő közeg, az állami intézményrendszer szemlélete és működési hatékonysága mind-mind versenyképességet befolyásoló tényező.

Éppen ezért, ahogyan azt korábban említettük, össze kell állítani egy, a versenyképesség új tartalmához és a digitalizációs forradalom követelményeihez igazodó, kemény és puha mutatókat egyaránt tartalmazó indikátorkészletet, és a segítségével meg kell vizsgálni, hogy az új helyzetben mi a kormányzás feladata a versenyképesség területén, és a feladatait hogyan tudja hatékonyan megfogalmazni és megvalósítani. Hasznos újdonság lenne olyan kulcsteljesítmény-mutatókat¹⁸ meghatározni, amelyekkel mérni lehetne a kormányzati munka minőségét és hatékonyságát, szem előtt tartva azt, hogy nemcsak a vállalati szektorra, de a kormányzatra is igaz, hogy nem az a fontos, hogy mit csinál és arra mennyit költ,

¹⁸ Angol megfelelője: key performance indicators.

hanem az, hogy annak mi az eredménye a versenyképesség javulását, a gazdasági stabilitás erősödését és az életszínvonal és életminőség emelkedését tekintve.

Felhasznált irodalom

- 180 lépés a magyar gazdaság fenntartható felzárkózásáért* (2018). Műhelymunka. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-180-pontja.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 25.).
- ÁCS J. Zoltán – SZERB László – LLOYD, Ainsley (2018): *Global Entrepreneurship Index 2018*. Washington, D.C., The Global Entrepreneurship and Development Institute.
- CHAKRAVORTI, Bhaskar – CHATURVEDI, Ravi Shankar (2017): *Digital Planet 2017*. Medford, MA, The Fletcher School, Tufts University.
- CHAKRAVORTI, Bhaskar – CHATURVEDI, Ravi Shankar – TROEIN, Caroline (2017): *Building Smart Societies – A Blueprint for Action*. Medford, MA, The Fletcher School, Tufts University.
- Digital World Competitiveness Ranking 2018* (2018). Lausanne, IMD World Competitiveness Center.
- ETZKOWITZ, Henry (2008): *The Triple Helix*. London, Routledge.
- PÁLFI Nóra (2018): *A külföldi munkavállalás hazai versenyképességre gyakorolt hatásainak vizsgálata*.
- SCHWAB, Klaus (2018): *Shaping the Fourth Industrial Revolution*. Geneva, World Economic Forum.
- SLEUTJES, Bart (2013): *The Hard and Soft Side of European Knowledge Regions*. NWO Report 1. Universiteit van Amsterdam.

Vákát oldal

Fenntartható jövőképünk

Besenyei Mónika¹ – Földi László² – Hetesi Zsolt³ – Zsóka Ágnes⁴

1. A fenntarthatósági dilemma⁵

A fenntartható fejlődés sajnos nem olyan vonzó jelenleg, hogy külső beavatkozás nélkül, a „láthatatlan kéz”⁶ hatására megvalósuljon. Elképzelhető azonban, hogy hosszú távon, nagyobb kilengésekkel még úgy is sikerülhet – ha elfogadhatónak tartjuk, hogy az emberiség nagyobb része kipusztul, és az általunk ma civilizációnak nevezett emberi szerveződési forma megsemmisül. A kutatásunk során azonban mi azzal a feltételezéssel élünk, hogy a jelenlegi társadalom megóvása közös célunk. Vizsgálódásunk tehát emberközpontú olyan szempontból, hogy a szebb, globális jövőt magunkkal együtt képzeljük el, amelyben az emberiség békés módon jut el a természettel harmóniában élő, boldog társadalom állapotába.

Utópisztikusan hangzik? Pedig valójában mindenki azt állítja, hogy ezen dolgozik. A végeredmény (az eredő vektor) mégsem ez. Az okok feltárásánál csak egy fontosabb van: hogy rendszerszintű, összehangolt munkával kiigazítsuk azokat a vektorokat, amelyek a pozitív összhatás ellen dolgoznak, és erősítsük azokat, amelyek a jó irányba mutatnak.

A komplex rendszerekbe való beavatkozás a legjobb szándék ellenére is vezethet kedvezőtlen eredményekhez. A jól működő, önmagukra reflektálni képes szervezetek azonban gyorsan és rugalmasan tudják korrigálni a felfedezett hiányosságokat. Mi kell ehhez? Helyzetismeret; ehhez illeszkedő stratégia és megfelelő mérőeszközök. Ahhoz tehát, hogy a kormányt a kitűzött célok felé irányíthassuk, szükség van az előrehaladás mérésére. Tekintettel arra, hogy a körülmények folyamatosan változnak, és a rendszer nem egy lineáris pályán mozog a kitűzött cél irányába, a folyamatos monitorozás létkérdés. A mérés azonban nem ér semmit, ha az eredményeit nem vesszük figyelembe, és nem korrigáljuk a folyamatokat a szükséges módon.

¹ Besenyei Mónika programvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Víz tudományi Kar, Fenntartható Fejlődés Tanulmányok Intézet, besenyei.monika@uni-nke.hu.

² Földi László egyetemi tanár, mb. szakcsoportvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztviselői Kar, Katonai Vezetőképző Intézet, foldi.laszlo@uni-nke.hu.

³ Hetesi Zsolt tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Víz tudományi Kar, Fenntartható Fejlődés Tanulmányok Intézet, hetesi.zsolt@uni-nke.hu.

⁴ Zsóka Ágnes egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, Marketing Tanszék.

⁵ E fejezet rész szerzője Besenyei Mónika.

⁶ MADARÁSZ Aladár (2014): A láthatatlan kéz – szemelvények egy metafora történetéből. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 7–8. sz. 801–844. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1718/1/Kszemle_CIKK_1492.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 05.).

2. Aktuális kihívások – Klímaváltozás⁷

A klímaváltozás vagy pontosabb nevén a globális éghajlatváltozás napjaink egyik legégetőbb környezeti problémája, amely az emberiség egészét fenyegeti. Ma már tudományos tények igazolják, hogy a jelenség oka egyértelműen az antropogén, vagyis emberi eredetű, üvegházhatású gázok egyre növekvő emissziója. Negatív következményei igen sok területen és különböző súlyossággal észlelhetők. A káros hatások jelentős része ma még nem érzékelhető fenyegető mértékben, és ez sokakat szkeptikussá tesz a kihívás komolyságának megítélésében.

A klímaváltozás egyik sajátossága, hogy hatásai a kibocsátott légszennyezők mennyiségének növekedéséhez mérten jelentős késéssel jelentkeznek, ami egyrészt megnehezíti a közvetlen ok-okozati összefüggés bizonyítását, másrészt azt is jelenti, hogy a további emisszió esetleges megszűnése sem jelent majd azonnali javulást környezetünk állapotában. A másik sajátosság, hogy mint a legtöbb természetes növekedési jelenség, nem lineáris vagy négyzetes, hanem exponenciális változást mutat. Ez pedig fokozottan veszélyessé teszi abban a tekintetben, hogy bármilyen határértéket kezdetben lassan közelít, majd ugrásszerűen lép át.

2.1. Hőmérséklet

A folyamat erősödésével a jelenlegi globális átlaghőmérséklet tovább fog növekedni. A legnagyobb problémát a hőmérséklet-emelkedések területi különbségei okozzák majd, mert míg az Egyenlítő környékén várhatóan csak 1-2 Celsius-fokkal nő az évi átlaghőmérséklet 2100-ig, addig a sarkvidékek felé haladva egyre nagyobb mértékű a melegedés. A hideg övekben akár 10 Celsius-fokkal is nőhet az átlaghőmérséklet. Ezeken a területeken pedig már most is drasztikus mértékű a hó- és jégolvadás, ami a fagyott talaj (permafroszt) felolvadásával és az abban jelenleg még kötött metán (szintén üvegházhatású gáz) kiszabadulásával ugrásszerűen felgyorsítja majd a negatív folyamatokat. Az átlaghőmérsékletek lassú emelkedése mellett további probléma a szélsőségesen meleg és hideg időszakok, a meleg- és hidegfrontok egyre gyakoribb váltakozása is, azok humánegészségügyi következményeivel együtt.

2.2. Csapadék

A globális klímamodellek előrejelzése szerint a Föld nagy részén csökkenni fog az éves csapadékmennyiség. Azokon a területeken, mint például a Mediterráneum, ahol a nyári szárazság már ma is komoly károkat okoz (például erdőtüzek), a további romlás rendkívüli veszélyekkel járhat. Az emberiség vízigénye folyamatosan növekszik, a csökkenő csapadékmennyiség kevesebb vízutánpótlást, sok helyütt a vízkészletek csökkenését, kimerülését okozhatja. A hőmérséklethez hasonlóan a csapadék esetében is megfigyelhető az átlagok lassú változása mellett a szélsőségek erősödése. Ez azt jelenti, hogy egyre gyakoribbá válnak a rendkívüli esőzések (az azokat kísérő viharokkal), amikor néhány óra alatt akár több-

⁷ E fejezet rész szerzője Földi László.

havi vízmennyiség is lehullik, majd az év későbbi szakaszaiban hosszabb csapadékmentes periódusok jelentkeznek, ezzel növelve egyrészt az árvizek, belvizek, másrészt pedig az aszály kialakulásának esélyét és súlyosságát.

2.3. Élőlények

A hőmérséklet és a csapadékviszonyok változása várhatóan átformálja az egyes területek éghajlatát. Globálisan az éghajlati övek eltolódása várható, vagyis a trópusi területek térnyerése, a mérsékelt égövi zónák elhúzódnása a sarkkörök felé, és a hideg égövi területek zsugorodása. Emellett a csapadékcsökkenés felgyorsítja a sivatagok térhódítását. A növény- és állatfajok vonatkozásában ez igen jelentős változásokat jelent, amelyek egyrészt a fajok megszokott élettereinek átalakulásában vagy megszűnésében, másrészt új területek meghódításának lehetőségében jelentkeznek. Hogy csak néhány példát említsünk: a meleg égöv térhódítása megnöveli egyes veszélyes trópusi állatok életterét, vagyis olyan új helyeken jelenhetnek meg, ahol a helyi lakosok nem számítanak rájuk. Ugyanez lehet a helyzet egyes trópusi betegségek kórokozóival is, ami fokozott veszélyt jelent azokra nézve, akikben nincs meg a természetes vagy szerzett immunitás, hiszen olyan területeken laknak, ahol korábban az adott betegségek nem jelentkeztek.

Egy olyan kisebb régióban, mint amilyen a Kárpát-medence, szintén az várható, hogy egyes korábban őshonos állat- és növényfajok megritkulnak, esetleg eltűnnek környezetünkben, helyüket pedig esetleg eddig nálunk nem előforduló fajok veszik át. Ez a folyamat különösen kedvez az úgynevezett invazív fajoknak, amelyek sokkal könnyebben alkalmazkodnak az új életkörülményekhez, gyorsabban elterjednek, ezáltal felboríthatják a korábban stabil ökoszisztémák működését.⁸

Az eddigiekben felsorolt tények, várható tendenciák tulajdonképpen már több évtizede ismertek, mégsem született a mai napig olyan globális megállapodás, amely megmenthetné a bolygónkat a klímaváltozás következményeitől.

2.4. Kísérletek a folyamat lassítására

Az első jelentős globális esemény az ENSZ *Környezet és fejlődés* konferenciája volt 1992-ben, amelynek lezárásaképp öt jelentős dokumentumot fogadtak el a részt vevő országok. Ezek közül az egyik a *Keretegyezmény az éghajlatváltozásról* volt. Sajnálatos módon főként elveket tartalmazott, és nem kötelezte semmire az aláírókat. A következő lehetőség öt évvel később adódott, a keretegyezmény kapcsán, az 1997-es kiotói konferencián. Az itt megszületett *kiotói jegyzőkönyv* rendelkezett az üvegházhatást növelő gázok emissziójának csökkentéséről. A fejlődő országok visszatérő problémájára is igyekeztek megoldást találni az emissziókereskedelem szabályainak kialakításával (a kevésbé szennyező országok pénzt

⁸ *Climate Change and Human Health*. World Health Organization. Elérhető: www.who.int/globalchange/en/ (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).

kapnak azoktól, amelyek nem tudják tartani a határértékeket).⁹ Az azóta eltelt időben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a megállapodás nem tudta elérni a célját.

2015 végén az ENSZ klímakonferenciájának 195 részt vevő országa közel két hét alatt, hosszadalmas tárgyalások során egyezett meg végül az első egyetemes klímamegállapodás, a párizsi megállapodás szövegében, amelyben az aláíró államok vállalták, hogy 2100-ig 2 Celsius-fok alatt tartják az átlaghőmérséklet-emelkedést, illetve elkötelezettségüket rögzítették, hogy lehetőség szerint 1,5 Celsius-fok alá csökkentik a mértékét.

Sajnos az azóta eltelt időben a klímavédelem ügye újra hullámvölgybe került: az új amerikai elnök, Donald Trump egyik első intézkedése volt, hogy felmondta az egyezményt.¹⁰ Mivel az USA még mindig a legjelentősebb üvegházgáz-kibocsátó, nélküle nem lehet globális megállapodást kötni. Ennek a lépésnek a következményei egyelőre megjósolhatatlanok, de várhatóan újabb országok kilépését eredményezheti. Ily módon a Föld megmenekülése tovább várat magára.

3. Az erőforrás-használat és a fenntartható társadalom működésének néhány fontosabb kérdése¹¹

Bolygónk végessége valószínűleg ma már köztudomású az iskolázott emberek körében, azonban az is lehetséges, hogy ennek a végességnek a legnyilvánvalóbb jelei még számukra sem mindig egyértelműek. Ebből kiindulva nem célunk a *Jó Állam Jelentés* minden indikátorához nemzetközi áttekintést adni, inkább azt tartjuk fontosnak, hogy néhány, nagyon látványos romlást mutató területről bővebb képet nyújtsunk.

Ilyen a bioszféra még az avatott szakember számára is megdöbbentően gyors és nagy léptékű pusztulása, a műanyag hulladékok tömeges megjelenése és a tápláléklánra gyakorolt kedvezőtlen hatása, a fenyegetett édesvízkészlet, a gazdasági rendszer megszokott pályájának követése az új amerikai elnöki adminisztrációban, illetve a megújulóenergia-forradalom várható megakadásának okai. Végül kitérünk arra, hogy mennyit késik a hatóságok válasza, és mi húzódik mögötte.

A bolygó erőforrásainak kimerülése, bioszférájának drámai zsugorodása és a különböző állat- és növényfajok populációinak csökkenése olyan vészjelzés, amelynek jelentőségét aligha kérdőjelezhetjük meg. Egy ország gazdasága, társadalmi rendszere akkor működhet megfelelően, ha a döntéshozók és a gazdaság irányítói tisztában vannak elfoglalt helyükkel és szerepükkel a természeti, társadalmi, gazdasági rendszeren belül. Mindehhez természetesen szükséges az a rendszerszintű gondolkodásmód, amely manapság már kezd teret nyerni, de a gazdasági élet döntéseinél még sok esetben olyan felelős döntéshozók bábáskodnak, akiknek szocializációjakor még a gazdaság elsőségébe, a természet leigázhatóságába és korlátlanágába vetett hit volt a mérvadó. Kétszáz évvel ezelőtt Malthus már arra figyelmeztetett, hogy a gyorsan növekvő emberiség igényeit nem lehet kielégíteni még a táplálkozás

⁹ NAGY Sándor Gyula (2006): *A környezethez való jog és a Kiotói Jegyzőkönyv*. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/710/1/AH_2006_NSGY.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 15.).

¹⁰ PÉCZELI Anna – VARGA Gergely (2017): A Trump-adminisztráció nemzetbiztonsági csapata. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2017/12. Elérhető: http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-12-donald-trump-nemzetbiztonsagi-csapata-peczeli-a-varga-g.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 06. 22.).

¹¹ A 3. fejezetrész szerzője Hetesi Zsolt.

terén sem. Akkor a tudományos gondolkodást azonban inkább az a szellemiség határozta meg, hogy „mi nem könyöradományt kérünk a természettől, hanem egyszerűen *elvesszük* tőle, amire szükségünk van”. Malthusról egyébként elterjedt, hogy tévedett, azonban ez nem egészen helytálló. Sokkal inkább igaz, hogy az emberiség egy-egy problémára valamilyen technológiai választ adott, amely aztán még nagyobb problémák előidézője lett. A Malthus idején hektáronként egy tonna búzát termelő mezőgazdaság valóban nem lenne képes el-látni a ma élő több mint hétmilliárd embert, ugyanakkor az időközben történt előrelépések (kemizálás, gépesítés) miatt jó elosztással ma képesek lennénk akár tízmilliárd embert is etetni. A talajok és általában a környezet pusztulása viszont soha nem látott mértékű és gyorsaságú. A probléma mindeközben ismét fennáll, mert ezen a technológiai szinten nem lehetséges sokkal több embert eltartani, a népesség viszont nő.

Sajnos az emberiség létszámának folyamatos növekedése mellett az egyéni fogyasztás is minden eddiginél nagyobb mértéket öltött, így nem kerülhető ki a kérdés, hogy mennyire károsodott valójában a bioszféra, illetve hogy ezt hogyan lehet megfelelően számszerűsíteni.

3.1. A bioszféra károsodása, néhány aggasztó jelenség

Tömegüket, továbbá tágabb értelemben vett anyagforgalmukat, metabolizmusukat tekintve az emberiség és háziállatai ma már a Föld meghatározó élőlényei. A társadalmi rendszer anyagforgalma a természetével összemérhető, noha az ember csak egyetlen faj a Föld több mint nyolcmillió egyéb növény- és állatfaja közül (a valódi sejtmagos, eukarióta fajokat számítva).¹² Az elmúlt 12 ezer évben az ember eltüntette a szárazföldön élő gerincesek nagy részét, és manapság annyi házi- és haszonállatot tart, hogy azok összsúlya kb. hétszer nagyobb, mint a 10 ezer évvel ezelőtt élt gerinces vadállatoké.¹³ Bár sok természetfilm azt sugallja, hogy például nagyvadak jelentősebb számban élnek a Földön, a valóság teljesen más, például az elefántok száma Afrikában 80 év alatt 5 millióról 600 ezerre csökkent, ami 88%-os visszaesés.¹⁴ Vadon élő nagymacskaféle 200 ezer lehet a Földön, ugyanakkor házimacska kb. 600 millió.¹⁵

Megdöbbenő eredményre jutott egy 27 500 szárazföldi gerinces faj, köztük 177 emlős populációját vizsgáló, 2017-es kutatás:¹⁶ a vizsgált fajok 32%-ának populációja csökkenő tendenciát mutat, mind területi lefedettségben, mind számosságban; a vizsgált emlősöknek pedig a 30%-a. Az összes vizsgált faj 30%-a 80%-os létszámcsökkenésen ment keresztül, noha közülük számos „alacsony kockázatú” besorolást kapott a kihalással fenyegetett fajokat felsoroló veszélyeztetettségi skálán. A cikk végkövetkeztetése az, hogy az erőteljes

¹² MORA, Camilo et al. (2011): How Many Species Are There on Earth and in the Ocean? *Plos, Biology*, August 23, 2011. Elérhető: <http://journals.plos.org/plosbiology/article?id=10.1371/journal.pbio.1001127> (A letöltés dátuma: 2017. 06. 22.).

¹³ SML, Vaclav (2013): *Harvesting the Biosphere*. London, MIT Press.

¹⁴ HEGUY, Adriana (2017): Why Should I Care about Elephant Poaching? *Quora.com*. Elérhető: www.quora.com/Why-should-I-care-about-elephant-poaching (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

¹⁵ Sonka, sonka – Egyetlen vágóhíddá változtattuk a Földet (2018). *Qubit.hu*, 2018. 02. 09. Elérhető: <https://qubit.hu/2018/02/09/sonka-sonka-egyetlen-hatalmas-vagohidda-valtoztattuk-a-foldet> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.).

¹⁶ CEBALLOS, Gerardo et al. (2017): Biological Annihilation via the Ongoing Sixth Mass Extinction Signaled by Vertebrate Population Losses and Declines. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 114. No. 30. 6089–6096.

fajkihalás, illetve az élővilág ilyen mértékű megcsonkítása negatív kaszkáddal fog végigvonulni a táplálékláncon, veszélyeztetve az emberi civilizációt. Hasonlóan káros folyamat a légkörben növekvő CO₂-mennyiség egyre nagyobb részének kioldódása a világtengerekbe, amelyek ennek következtében elsavasodnak. A savasodás a tengeri tápláléklánc sok elemét érinti kedvezőtlenül, a legnagyobb veszélynek a korallzátonyok, a tengeri ökoszisztéma legösszetettebb élőhelyei vannak kitéve. Szintén súlyos problémát okoz az Északi-sark olvadó jégtakarója, mert így eltűnően van a sarkvidéki ökoszisztéma jelentős része is.

Az elmúlt időszak további érdekes kutatási eredménye, hogy azokon a területeken, ahol a kultúrtáj (karbantartott gyepek, mezőgazdasági területek) aránya magas, mint például Nyugat-Európa, a mezei madárfajok száma gyorsan csökken, és ezzel együtt a rovaroké is.¹⁷ Különösen fontos megjegyezni, hogy ez utóbbi kutatás alapján a nemzeti parkokban 76%-kal(!) csökkent a rovarok száma.

Nem kétséges, hogy nagyon fontos figyelni a Föld eltartóképességének változását mérő olyan mutatókra, mint a biokapacitás vagy a mezőgazdasági élőhelyek (rétek, legelők, erdősávok, szántóterületek) élővilága. Gyakorlatilag ma már alig léteznek olyan helyek a Földön, ahol ne a fogyasztás okozta terhelés lenne a domináns. Néhány nagy kiterjedésű, viszonylag érintetlen természeti környezettel is rendelkező, relatíve gyéren lakott ország, mint amilyen Kanada vagy Oroszország, még képes ökológiai többletet felmutatni, azaz akár több ember is élhetne ott, mert a lakosság együttes hatása sem haladja meg az ország ökológiai kereteit, de összességében a Földön a helyzet aggasztó. Évtizedek óta nagyobb az emberiség hatása a bolygóra, mint amit az tartósan képes kezelni, azaz az emberiség okozta lenyomat, az ökológiai lábnyom összességében 30–50%-kal haladja meg az eltartóképességet. Ritkábban idézett tény, hogy az emberiség Földre rótt terhei közül kiemelkedik az úgynevezett karbonlábnyom, azaz a fosszilis források felhasználásából eredő teher, amely az éghajlatváltozás fő mozgatórugója. Egyelőre úgy tűnik, hogy olyan ütemben, ahogy ezen forrásokat az emberiség felhasználja, a bolygó képtelen a többletszén megkötésére, légkörből való kivonására.

3.2. A műanyag hulladékok okozta szennyeződés

A műanyagok gyártásával egy olyan iparág alakult ki, amely életünk gyakorlatilag minden szegletében megtalálható, ugyanakkor rendkívül gyorsan termelődő hulladék forrása. A csomagolóanyagok, egyszer használatos eszközök a műanyagok alacsony ára miatt nagyon gyorsan válnak hulladékká.

Maguk a műanyagok (az azokat alkotó polimerek) a legtöbb esetben nem veszélyes vagy mérgező vegyületek, de a lágyításukhoz, alakításukhoz, színezésükhöz sokféle adalékot és katalizátort használnak, amelyek kifizetődővé, profitábilissá teszik a gyártást. Hatásuk azért kedvezőtlen, mert kioldódhatnak, vagy a műanyag hulladékká válásakor a fragmentumokból a természetes vizekbe, a talajba vagy a tápláléklánca juthatnak. A leg-

¹⁷ HALLMANN, Caspar 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. Elérhető: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

több adalékanyag teljes hatásspektruma még nem ismert,¹⁸ jelentős részük allergén vagy karcinogén lehet.

A jelenlegi adatok alapján évente kb. 12 millió tonna műanyag hulladék jut a tengerekbe, de hazai vizsgálatok már mérhető mikroműanyag-szennyeződést mutattak ki a Dunában és a Tiszában is.¹⁹ A tengerbe jutó műanyag egy része nagyobb méretű úszó szigeteket formál a világteengereken, az összegyűlést és az együttmaradást a tengeráramlatok segítik elő. A nagyobb méretű szennyeződés a nagyobb testű állatok számára akár halálos is lehet, hiszen a színes műanyag darabok lenyelése a pusztulásukat okozhatja. A lebegő műanyag hulladék a természet erőinek (napsütés, szél, hullámozás, hőtágulás stb.) hatására aprózik. A véletlenszerűen fragmentálódó, kisebb méretű műanyagok a vízben lebegve bejutnak a táplálékláncba. A műanyag hulladék élő szervezetbe (például emésztőrendszerbe) jutása egyelőre nem ismert következményekkel járhat.

3.3. A megújuló energiarendszerek terjedésének korlátai

A megújuló energiaforrások legnagyobb részét villamosáram-termeléshez használják fel. A hagyományosnak tekinthető vízerőművek és biomassza-tüzelésű erőművek mellett robbanásszerűen terjednek a „tisztá”, megújuló energiaforrásokat használó, napelemes, geotermikus és szél turbinás erőművek. 2016-ban 2017 GW megújuló forrásokra épülő villamos kapacitás létezett a Földön (ennek legnagyobb része, 68%-a vízerőműből származik), ebből 303 GW napelem, 487 GW pedig szél turbina által termelt energia.²⁰ Azonban azt lehet látni, hogy a várakozásokkal ellentétben a befektetési kedv lassan csökken (2015-ben 312, 2016-ban 241 milliárd dollárt fektettek világszerte a szektorba),²¹ és az installált kapacitások görbéje kezd telítődni. Ennek több oka van, de mindenképp az egyik legfontosabb, hogy a villamosátviteli rendszer egyelőre csak egy bizonyos mértékig képes befogadni véletlenszerűen betáplálható (intermittens) megújuló forrásokat.

Az ezt kezelő intelligens energetikai rendszerek használata robbanásszerűen terjed a Földön, de egyelőre a jó gyakorlatok kidolgozása zajlik, nagy skálán nem működik egyetlen ilyen rendszer sem. A jövőben – mivel az intermittens megújuló energiaforrások centrális elosztórendszerbe illesztése komoly feladat – az egyik cél a terhelési görbe befolyásolása, azaz a nappali csúcsfogyasztás csökkentése, a hajnali fogyasztási minimum növelése, mert ezzel nő a ritkán kihasznált, egyelőre fosszilis alapú csúcserőművek hatásfoka. A másik cél, hogy a villamosenergia-rendszer képes legyen nagyobb mennyiségben automatikus beavatkozással kezelni intermittens betáplálókat. Az intelligens, internetes alapon működő villamos hálózat és az Internet of Things (a dolgok internete, vagyis az elektronikus bevezetések világhálóra kötése és azon keresztül való vezérlése) kombinálásával lehetséges elérni ezt a célt. Ehhez a villamos rendszer átalakítása, tárolókapacitások (akkumulátoros rendszerek, szivattyús tározós erőművek) beépítése szükséges, továbbá olyan interneten

¹⁸ A kérdést sokkal részletesebben járja körbe McDONOUGH, Michael – BRAUNGART, William (2007): *Bölcsőtől a bölcsőig*. Budapest, HVG Kiadó.

¹⁹ A méréseket a Wessling Hungary végezte.

²⁰ *Renewables 2017 Status Report*. Paris, REN21 Secretariat. Elérhető: www.ren21.net/wp-content/uploads/2017/06/17-8399_GSR_2017_Full_Reporto621_Opt.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

²¹ *Renewables 2017 Status Report*.

kommunikáló és szabályozható fogyasztók elterjedése, mint a távvezérelhető hőtárolós villanykályha, a villamos rendszerirányítás vagy automatika által kezelhető mosógép, villanybojler stb. Egyelőre ezen kérdések annyira nem kimunkáltak, hogy még nemzetközileg egységes szabványok sem léteznek a területen, az elképzelések száma zavarbaejtően nagy, a jó gyakorlatok száma pedig kevés. Nem a napelemek kontra atomerőmű dilemma eldöntése jelenti a legnagyobb kihívást a jövőben, hanem az intelligens villamos hálózat, majd később egy teljes intelligens energiarendszer felállítása.

3.4. Rendszerprobléma: Tainter és Diamond elképzelése

Társadalmunk számára alapvetően nem az egyik vagy másik probléma megoldása jelent nehézséget. Technológiánk, ha elegendő energia vagy munkaerő állt rendelkezésére, a történelem során eddig is kielégítően oldotta meg a felmerült problémákat – noha általában a sárkány levágott fejéhez hasonlóan több új problémát állított ezzel elő.²² Az igazi nehézséget az jelenti, hogy mindezek a problémák korunkban egyszerre állnak fenn, és közös okuk van: az emberi túlfogyasztás és a harmadik világ népességrobbanása.

A tudomány képviselői nemcsak leírták ezeket a problémákat – legtöbbször jóval előbb, mint hogy azok megjelentek volna²³ –, hanem újabban egyre több kiadványban foglalkoznak velük komplexebb megközelítésben. Így azt sem lehet mondani, hogy a döntéshozók tájékoztatása és a tudomány eredményeinek interpretációja nem kellően gyors. Tainter még úgy vélte az összetett társadalmak bukásáról értekezve, hogy ha egy társadalom felismeri, hogy a hanyatlás útján jár, és ennek a természet károsítására vagy bármilyen működésére visszavezethető oka van, akkor észszerűtlen addigi viselkedését tovább fenntartania.²⁴ Nem kellett sokat várni arra, hogy valaki összegyűjtsön néhány bizonyítékot, vajon így van-e. Diamond, a nemzetközileg elismert biológus tudományok között ívelő könyvében, amelyben nagy civilizációk összeomlásának okait vizsgálja, arra a következtetésre jut, hogy mindazok a társadalmak, amelyek végül eltűntek, az esetek egy részében az utolsó pillanatban felismerték, hogy a természetre gyakorolt káros hatásuk a pusztulásukhoz vezet, mégsem álltak meg.²⁵

²² Jó példa erre az erdők mezőgazdasági területté alakítása. Az erdők hiányában a táj vízmegtartó képessége csökkent, így a szárazságok gyakoribbak lettek. Ez például a Közel-Kelet első földművelői súlyosan érintette. Az erdők hiánya a domboldalakon eróziót is eredményezett. Erre válaszul született meg az öntözéses gazdálkodás, amely viszont évszázadok alatt a terület elszikeseződéséhez vezetett. Bővebben: MOLNÁR Géza (2009): *Ember és természet*. Budapest, Kairosz Kiadó. 33–35.

²³ A korábban említett korallpusztulás kapcsán a James Cook Egyetem munkatársai már 18 éve közzétették, hogy a jelenség nagy valószínűséggel várható. JEKI Gabriella (2016): Egyelőre megállíthatatlan a Nagy-korallzátony pusztulása. *Origo*, 2016. 05. 15. Elérhető: www.origo.hu/tudomany/20160515-korallzatony-korallpolipok-globalis-felmelegedes-vizhomerseklet-kifeheredes-nagy-korallzatony.html (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

²⁴ TAINTER, Joseph (1988): *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge University Press.

²⁵ DIAMOND, Jared (2007): *Összeomlás*. Budapest, Typotex Kiadó.

3.5. A körforgásos gazdaság paradigmája²⁶

A *Jó Állam Jelentés*ben a gazdaság fenntarthatóságát jellemző indikátorok mind arra mutatnak rá, hogy feltétlenül szükség van a gazdasági folyamatoknak a természeti folyamatokhoz hasonló szemléletű megközelítésére. A gazdaság másképp soha nem lesz fenntartható, csak akkor, ha képes az erőforrások szigorúan takarékos, az anyagok és energiák újrahasználatát és újrahasznosítását előtérbe helyező felhasználására, a hulladékok és káros emissziók keletkezésének megelőzésére, valamint a keletkezett hulladékok és emissziók mennyiségének drasztikus csökkentésére. A körforgásos gazdaság paradigmájának pontosan az a lényege, hogy az anyagok természetben való körforgásának mintájára épüljenek fel a gazdasági rendszerek, folyamatok is.²⁷ A fenntartható gazdálkodás lényege, hogy minél kevesebb inputtal, a folyamatok során minél nagyobb arányú belső újrahasznosítással, a folyamatok végén pedig minél kevesebb (lehetőleg nulla) káros outputtal működjön. Bár a teljes körforgásosságot – vagyis az anyagoknak és energiáknak az értékteremtési folyamatokba való teljes körű visszaforgatását – valószínűleg nemigen lehet megvalósítani (erre még a természet sem képes, lásd a fosszilis energiák évmilliók alatti felhalmozódását), az egyutas gazdaság felől a körforgásos gazdaság felé való elmozdulás hosszú távú túlélésünk érdekében mindenképpen kívánatos.

A fenntarthatósági hatásterületi mutatók kiválasztásakor ezért előtérbe helyeztük azokat, amelyekből az erőforrások felhasználásának hatékonyságára tudunk következtetni, akár a gazdaság szerkezetétől függetlenül, akár azzal összefüggésben. A nemzetközi trendek ugyanis egyértelműen azt mutatják, hogy az erőforrás-hatékonyság kérdése a gazdaságpolitika és a szabályozás egyik központi elemévé vált. Az Európai Unió 2020-as stratégiájának kulcsfogalma, „zászlóshajója” az erőforrás-hatékonyság mint az intelligens, inkluzív és fenntartható Európa felé vezető út egyik alapvető feltétele.²⁸ Ehhez hasonlóan a gazdaság értékteremtő folyamataiban, az ellátási lánc mentén megvalósítandó hatékony erőforrás-felhasználás az USA-ban is kiemelt célként jelenik meg.²⁹

Az erőforrás-hatékonyság mutatói közül ezért több is bekerült a mutatószettbe. Az energaintenzitás mutatóját azért használtuk, mert a gazdasági szerkezet, illetve a szerkezeti változás egyik lényeges indikátora, mekkora bruttó energiafelhasználással jár egy-egy hozzáadott érték előállítás. Az energaintenzitás mutatója összességében tartalmaz minden felhasznált energiatípust; kedvező irányú változása (azaz csökkenése) jól érzékelteti, mekkora mértékben mozdul el a gazdaság szerkezete az energiát hatékonyabban használó tevékenységek irányába. Az energaintenzitási indikátor jelentőségét mutatja, hogy világszinten mérik, országonként és régióként is.³⁰

²⁶ E fejezetértész szerzője Zsóka Ágnes.

²⁷ INGEBRIGTSEN Stig – JAKOBSEN, Ove (2007): *Circulation Economics: Theory and Practice*. Oxford, Peter Lang.

²⁸ European Commission (2011): *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

²⁹ *Advancing Resource Efficiency in the Supply Chain – Observations and Opportunities for Action* (2016). Elérhető: www.oecd.org/environment/ministerial/whatsnew/2016-ENV-Ministerial-United-States-Report-Resource-Efficiency-G7-US-Workshop.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

³⁰ *Global Energy Statistical Yearbook 2017* (2017). Elérhető: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-intensity-gdp-data.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

Amellett, hogy az energiafelhasználás hatékonyságát mérjük, az sem mindegy, milyen jellegű energiaforrásokat használ a gazdaság az értékteremtéshez. A klímaváltozás problémájának súlyosbodása miatt is kiemelt jelentőséggel bír az üvegházhatású gáz intenzitásának (vagy más néven a GDP karbonintenzitásának), valamint az energiafogyasztás karbonintenzitásának mutatója. A statisztikák szerint³¹ a magas jövedelmű országok karbonintenzitása 1970 óta a felére csökkent, és – elsősorban a megújuló energiaforrások térnyerésének köszönhetően – szinte mindenütt, még a köztudottan sok kösznet és foszszilis energiaforrást felhasználó országokban is csökkenés tapasztalható. Mindazonáltal, a csökkenés üteme nem elegendő a maximum 2 Celsius-fokos hőmérséklet-növekedési cél megvalósításához. Mint a PwC 2016-os tanulmánya megállapítja, a karbonintenzitás 2015-ben világszinten 2,8%-kal csökkent, ami a korábbi értékekhez képest rekordnak számít, de a klímaváltozás megfékezéséhez 6,5%-os csökkenésre lenne szükség.³² Ez azt jelenti, hogy a karbonintenzitás relatív mutatója mellett a karbonkibocsátás abszolút mutatójára is kiemelt figyelmet kell fordítani, mert a gazdasági növekedés hajlamos túlkompenzálni az erőforrás-hatékonyság területén elért kedvező változásokat, és végeredményként a korábinál magasabb karbonkibocsátást eredményezni, miközben a karbonintenzitási mutató kedvezően változik (ez az úgynevezett visszapattanó hatás – bővebben lásd Jenkins művében³³).

Az output jellegű indikátorok közül a hulladékintenzitás mutatójával dolgoztunk, amely a bruttó hozzáadott érték egységére jutó keletkezett hulladék mennyiségét mutatja, és mint ilyen, az anyagfelhasználás hatékonyságának, valamint a körforgásos gazdaság irányába való elmozdulásnak is alkalmas mérőszáma. Egyfelől, ha inputként kevesebb anyagot használunk egységnyi érték előállításához, az mindenképpen kevesebb hulladékhoz vezet, ugyanakkor az összefüggés nem teljesen lineáris, mert számításba kell venni az értékteremtő folyamatok során alkalmazott belső újrahasznosítást, ami tovább tudja csökkenteni a keletkező hulladékok és emissziók mennyiségét azáltal, hogy csökkenti a termékbe nem kerülő kibocsátásokat, visszaforgatja a folyamatokba a segédanyagokat.³⁴ A hulladékintenzitás csökkentése mind az egyes gazdasági folyamatok mentén, mind a gazdaság egészére nézve cél: a környezeti fenntarthatóság érdekében az újrahasználat/újrahasznosítás elvét mind folyamatszinten, mind rendszerszinten szükséges alkalmazni. Hasonlóan az energiaintenzitási mutatókhoz, a hulladékintenzitási mutató esetében is lényeges a visszapattanó hatás megelőzése, amelyet úgy lehet elérni, ha a hulladékintenzitási mutató értéke nagyobb mértékben csökken, mint ahogy a gazdasági értékteremtés bővül, vagyis a keletkezett hulladékok mennyiségét abszolút értékben is csökkenteni kell, nem csak az előállított érték egységére jutóan.³⁵

³¹ PEARCE, Fred (2016): *Can We Reduce CO2 Emissions And Grow the Global Economy?* Elérhető: http://e360.yale.edu/features/can_we_reduce_co2_emissions_and_grow_global_economy *Global Energy Statistical Yearbook 2017* (2017). Elérhető: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-intensity-gdp-data.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

³² *The Paris Agreement: A Turning Point?* (2016). The Low Carbon Economy Index 2016. Elérhető: www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/the-paris-agreement.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

³³ JENKINS, Jesse – NORDHAUS, Ted – SCHELLENBERGER, Michael (2011): *Energy Emergence. Rebound and Backfire as Emergent Phenomena*. Oakland, CA, Breakthrough Institute.

³⁴ SCHALTEGGER, Stefan – BURRITT, Roger – PETERSEN Holger (2003): *An Introduction to Corporate Environmental Management – Striving for Sustainability*. Sheffield, Greenleaf Publishing.

³⁵ *Decoupling of Waste and Economic Indicators, Final Report* (2012). Elérhető: www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Decoupling%20of%20Waste%20and%20Economic%20Indicators.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

Összességében megállapítható, hogy a körforgásos gazdaság paradigmájának megvalósítása alapvető feltétele a fenntarthatóságnak, és jellemzéséhez jól alkalmazhatók az erőforrás-hatékonysági, intenzitási mutatók, figyelembe véve természetesen a környezetterhelés abszolút mérőszámainak alakulását is.

3.6. Társadalmi átmenet³⁶

A társadalmi változások és ezek ok-okozati összefüggései a számos kutatás ellenére nehezen jelezhetők előre, főleg hosszú távon. Az intézkedések hatásossága csak nagyon komplex módon mérhető a sok szubjektív elem miatt. A társadalom ugyanis egyének sokaságát jelent, akik (a történelem és a pszichológiai kísérletek bizonyítékai alapján) sokszor reagálnak másképp, mint ahogy a józan ész alapján várnánk. Adott embercsoportok hangadókat követve vagy pedig vallási és/vagy kulturális okokból elutasíthatnak olyan kezdeményezéseket is, amelyek a javukat szolgálnák, vagy éppen olyan úton indulnak el, amely jól láthatóan és belátható időn belül a vesztükhöz vezet. A történelem számos olyan esetet ismer (például Húsvét-szigetek), amikor a társadalom maga alatt vágva a fát végül összeomlásig juttatta a saját civilizációját.

Sajnos a jelen folyamatok arra engednek következtetni, hogy ma sem vagyunk bölcsőbbek. A döntéseink már középtávon is beláthatatlan katasztrófákat okoznak, sőt, ezek közül sok már be is következett, vagy éppen a jelei válnak egyre inkább egyértelművé. A klímaváltozás következtében kialakuló szélsőséges időjárási jelenségek, a nem megfelelő mezőgazdaság következményeként éhező tömegek már a jelen eseményei. Az pedig részgazság, hogy csupán a klíma ciklikus változásának vagyunk szemtanúi, még ha ez is közrejátszik az éghajlat alakulásában.

Vegyük alapul a ma legjelentősebb nemzetközi stratégiai dokumentumot, és tekintsük át, hogy a *Jó Állam Jelentés* hogyan tudja támogatni az ENSZ által kijelölt fenntartható fejlesztési célkitűzések³⁷ hazai megvalósítását!

Jól látható, hogy a falak csak rövid ideig képesek megvédeni a pazarló jómódúakat a nyomorban tengődő tömegektől. Nem csupán világszinten létező az a jelenség, hogy egyesek bőségben, az erőforrások herdálásával élnek, míg másoknak az életben maradáshoz is kevés jut, nem is beszélve az emberhez méltó körülményekről. A világ népességének több mint 10%-a napi 500 Ft-nál kevesebből él³⁸ (ez havi 15 ezer Ft/fő összeget jelent). Az egyenlőtlenség pedig még ennél is jelentősebb konfliktusforrás. Az erőforrások és a javak megfelelőbb elosztása révén (és természetesen a pazarlások megszüntetésével) a szegénység gyakorlatilag felszámolható lenne. A világ nyolc leggazdagabb emberének annyi a vagyona, mint a világ legszegényebb 50%-ának!³⁹

³⁶ E fejezetrész szerzője Besenyei Mónika.

³⁷ *About the Sustainable Development Goals*. Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

³⁸ *Poverty*. Elérhető: www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

³⁹ ELEFThERIOU-SMITH, Loulla-Mae (2017): Meet the World's 8 Richest Men Who Own as Much as Poorest 50%. *Independent*, 16 January, 2017. Elérhető: www.independent.co.uk/news/business/world-richest-men-eight-oxfam-own-poorest-half-50-per-cent-bill-gates-warren-buffett-amancio-ortega-a7529741.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

Fontos megértenünk azt, amit már a bevezetőben is hangsúlyoztunk, hogy a fenntarthatóság elsősorban társadalmi kérdés. Még akkor is, ha ez sokkal nehezebben kezelhetővé teszi a helyzetet. A fenntartható fejlődés csakis társadalmi szinten értelmezhető jelenség, hiszen MI vagyunk azok, akik az erőforrásokat megújuló képességükön túl használjuk, vagyont (erőforrásokat) halmozunk fel, hulladékot (szilárd, folyékony és légnemű) termelünk, miközben a saját létünk forog kockán. Az emberi civilizáció megszűnésével a ma meglévő valamennyi probléma megszűnne.

Magyarország a fejlett országok táborába tartozik. Az ENSZ emberi fejlettségi mutatója (HDI) alapján a 43. helyen áll a 188 ország között.⁴⁰ Míg az OECD által jegyzett elégedettségi listán rendszeresen a sereghajtók között szerepel hazánk. Legutóbb 38 állam közül a 36. helyen végeztünk az étellel való elégedettség tekintetében.⁴¹

A fejlődés egyik lehetséges útja, ha fejlesztjük a fenntarthatósági szemléletformálás területét. Az oktatás és az egyéni felelősség felismerése és felvállalása az egyik legjobb befektetés a jövőbe. Csak az egészséges szellemű, lelkű és fizikumú lakosság képes hosszú távon gondolkodni. A napi szintű bizonytalanságok és az életminőséget súlyosan befolyásoló problémák meggátolják az egyént, hogy a Maslow-piramis magasabb szintjére lépve gondolkodjon. Ha rangsorolni kell, akkor az egyéni egészség (a szó klasszikus értelmében) szintjén *A túlsúlyosak és az elhízottak együttes aránya* (számos más civilizációs betegség közül), valamint az *Ökoiskolákban tanuló diákok aránya* (a kötelező oktatáson túlmutató tevékenység) indikátorokat választottuk a legjellemzőbb tendenciák nyomán követésére. Az ökológiai lábnyomra való odafigyelés már bizonyos fokú tudatosság meglétét jelzi (az anyagi korlátok mellett). A függőségi arány és a Gini már egyértelműen túlmutat az egyén szintjén. Ezek olyan nemzetgazdaságot érintő kérdések, amelyek a jólétet egyértelműen és hosszú távon befolyásolják, és csak kormányzati szinten lehet őket kedvező irányba mozdítani. Mindkét mutató a gazdaságra fejt ki a hatását, és míg a függőségi arány növekedése egyértelműen beazonosítható problémákhoz vezet (hazánk esetében a növekvő időskorú eltartotti arány ró egyre nagyobb terhet az aktív korúakra), addig a Gini-index inkább az egyenlőtlenségek növekedését mutatja, ami társadalmon belüli feszültséget okoz.

A 2020-ig tartó ciklusban az EU által meghatározott társadalmi prioritások, amelyek a finanszírozható fejlesztési irányokat is megszabják, a következők:

- Egészségügy, demográfiai változás és jólét;
- Élelmezésbiztonság, fenntartható mezőgazdaság és erdőgazdálkodás, belvízhasznosítást célzó kutatás, valamint biogazdaság;
- Biztonságos, tiszta és hatékony energia;
- Intelligens, környezetkímélő és integrált közlekedés;
- Éghajlatváltozás, környezetvédelem, erőforrás-hatékonyság és nyersanyagok;
- Európa a változó világban – Inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak;
- Biztonságos társadalmak – Európa és az állampolgárok szabadságának és biztonságának védelme.⁴²

⁴⁰ *Human Development Data (1990–2015)*. Elérhető: <http://hdr.undp.org/en/data#> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

⁴¹ *Better Life Index – Edition 2017*. Elérhető: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

⁴² *Társadalmi kihívások (2018)*. Elérhető: <http://nkfih.gov.hu/nemzetkozi-tevekenyseg/horizont-2020/iii-prioritas-tarsadalmi> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

Amennyiben tehát hazánk az uniós források optimális felhasználására törekszik, és fenntartható fejlesztési célkitűzéseket is szem előtt tartja, akkor a *Jó Állam Jelentés* indikátorainak javulását is várhatja, és tapasztalni fogja.

4. Mit és miért így? – Záró gondolatok⁴³

A munkánk során arra törekedtünk, hogy rámutassunk azokra a helyes irányokra, amelyek az ökolábnymom (környezeti terhelésünk) minimalizálása mellett elvezethetnek egy boldogabb társadalom megvalósulásához. A teljességre való törekvés mellett a következő szempontokat vettük figyelembe: valós problémák megmutatása, összehasonlíthatóság (időben és térben), érvényesség, lehetséges cselekvési pontok.

A korlátok között (5×5 indikátor) kihasználtuk a teljes mozgásteret. Ezen túl pedig figyelembe vettük, hogy melyek azok a mutatók, amelyek más hatásterületen szolgálják a közös célt, azaz a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében való kormányzás támogatását. A módszertan tekintetében kisebb volt a szabadságunk. Fontosnak tartanánk, hogy több olyan indikátor álljon a rendelkezésünkre, amely ismereteket, attitűdöket és kompetenciákat mér. Számos intézkedés és törekvés hatékonysága ugyanis nagyban azon múlik, hogy mennyire talál partnerekre a lakosság körében. Készen állnak-e az emberek a változásra, illetve azok-e a leghatékonyabb eszközök, amelyeket mi annak gondolunk. Valós válaszokat nem lehet úgy adni, ha nem monitorozzuk folyamatosan a változtatások hatásait. Ez pedig azt is felveti, hogy nincsenek általános érvényű igazságok.

A másik fontos és előremutató kezdeményezés az lehetne, ha területi jelleggel is különbséget tudnánk tenni a prioritások meghatározásakor. Mert a cél közös, de mindenki máshonnan indul, és más úton tud hatékonyabban haladni. Ha partnereket akarunk, akkor be kell vonnunk a döntések előkészítésébe azokat, akik legjobban ismerik a problémákat. Ez persze nem azt jelenti, hogy bárki tud repülőt vezetni, de azt mindenképpen, hogy érdemes hallgatni az időjárást jól ismerők tanácsaira.

Felhasznált irodalom

About the Sustainable Development Goals. Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

Advancing Resource Efficiency in the Supply Chain – Observations and Opportunities for Action (2016). Elérhető: www.oecd.org/environment/ministerial/whatsnew/2016-ENV-Ministerial-United-States-Report-Resource-Efficiency-G7-US-Workshop.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

Better Life Index – Edition 2017. Elérhető: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).

⁴³ Az összegzés szerzője Besenyei Mónika.

- CEBALLOS, Gerardo – Ehrlich, Paul R. – DIRZO, Rodolfo (2017): Biological Annihilation via the Ongoing Sixth Mass Extinction Signaled by Vertebrate Population Losses and Declines. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 114. No. 30. 6089–6096.
- Climate Change and Human Health*. World Health Organization. Elérhető: www.who.int/globalchange/en/ (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).
- DIAMOND, Jared (2007): *Összeomlás*. Budapest, Typotex Kiadó.
- ELEFThERIOU-SMITH, Loulla-Mae (2017): Meet the World's 8 Richest Men Who Own as Much as Poorest 50%. *Independent*, 16 January, 2017. Elérhető www.independent.co.uk/news/business/world-richest-men-eight-oxfam-own-poorest-half-50-per-cent-bill-gates-warren-buffett-aman-cio-ortega-a7529741.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).
- European Commission (2011): *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- Global Energy Statistical Yearbook 2017* (2017). Elérhető: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-intensity-gdp-data.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- HALLMANN, Caspar – SORG, Martin – JONGEJANS, Eelke – SIEPEL, Henk – HOFLAND, Nick – SCHWAN, Heinz – STENMANS, Werner – MÜLLER, Andreas – SUMSER, Hubert – HÖRREN, Thomas – GOULSON, Dave – DE KROON, Hans (2017): More Than 75 Percent Decline over 27 Years in Total Flying Insect Biomass in Protected Areas. *PLoS ONE*, Vol. 12. No. 10. Elérhető: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- HEGUY, Adriana (2017): Why Should I Care about Elephant Poaching? *Quora.com*. Elérhető: www.quora.com/Why-should-I-care-about-elephant-poaching (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- Human Development Data (1990–2015)*. Elérhető: <http://hdr.undp.org/en/data#> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).
- INGEBRIGSTEN, Stig – JAKOBSEN, Ove (2007): *Circulation Economics: Theory and Practice*. Oxford, Peter Lang.
- JEKI Gabriella (2016): Egyelőre megállíthatatlan a Nagy-korallzátony pusztulása. *Origo*, 2016. 05. 15. Elérhető: www.origo.hu/tudomany/20160515-korallzatony-korallpolipok-globalis-felmelegedes-vizhomerseklet-kifeheredes-nagy-korallzatony.html (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- JENKINS, Jesse – NORDHAUS, Ted – SCHELLENBERGER, Michael (2011): *Energy Emergence. Rebound and Backfire as Emergent Phenomena*. Oakland, CA, Breakthrough Institute.
- MADARÁSZ Aladár (2014): A láthatatlan kéz – szemelvények egy metafora történetéből. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 7–8. sz. 801–844. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1718/1/Kszemle_CIKK_1492.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 05.).
- MCDONOUGH, Michael – BRAUNGART, William (2007): *Bölcsőtől a bölcsőig*. Budapest, HVG Kiadó.
- MOLNÁR Géza (2009): *Ember és természet*. Budapest, Kairosz Kiadó.
- MORA, Camilo – TITTENSOR, Derek P. – ADL, Sina – SIMPSON, Alastair G. B. – WORM, Boris (2011): How Many Species Are There on Earth and in the Ocean? *Plos, Biology*, August 23, 2011. Elérhető: <http://journals.plos.org/plosbiology/article?id=10.1371/journal.pbio.1001127> (A letöltés dátuma: 2017. 06. 22.).
- NAGY Sándor Gyula (2006): *A környezethez való jog és a Kiotói Jegyzőkönyv*. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/710/1/AH_2006_NSGY.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 15.).
- PEARCE, Fred (2016): *Can We Reduce CO2 Emissions And Grow the Global Economy?* Elérhető: http://e360.yale.edu/features/can_we_reduce_co2_emissions_and_grow_global_economy (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

- PÉCZELI Anna – VARGA Gergely (2017): A Trump-adminisztráció nemzetbiztonsági csapata. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2017/12. Elérhető: http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-12-donald-trump-nemzetbiztonsagi-csapata-peczeli-a-varga-g-original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 06. 22.).
- Poverty*. Elérhető: www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).
- Renewables 2017 Status Report*. Paris, REN21 Secretariat. Elérhető: www.ren21.net/wp-content/uploads/2017/06/17-8399_GSR_2017_Full_Reporto621_Opt.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- SCHALTEGGER, Stefan – BURRITT, Roger – PETERSEN, Holger (2003): *An Introduction to Corporate Environmental Management – Striving for Sustainability*. Sheffield, Greenleaf Publishing.
- Sonka, sonka – Egyetlen vágóhíddá változtattuk a Földet (2018). *Qubit.hu*, 2018. 02. 09. Elérhető: <https://qubit.hu/2018/02/09/sonka-sonka-egyetlen-hatalmas-vagohidda-valtoztattuk-a-foldet> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.).
- TAINTER, Joseph (1988): *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge University Press.
- Társadalmi kihívások* (2018). Elérhető: <http://nkfih.gov.hu/nemzetkozi-tevekenyseg/horizont-2020/iii-prioritas-tarsadalmi> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.).
- The Paris Agreement: A Turning Point?* (2016). The Low Carbon Economy Index 2016. Elérhető: www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/the-paris-agreement.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

Vákát oldal

Fenntarthatatlan talajhasználat, élelmiszer-biztonság és megoldási javaslatok

Hetesi Zsolt¹ – Fülöp Sándor²

*Az ember, minden művészi elhivatottsága és minden elért eredménye ellenére, egy vékony réteg földnek köszönheti a létét, meg annak, hogy esik az eső.
(Kínai szállóige)*

1. A talaj mint erőforrás pusztulása, a jelenség leírása, okai, következményei

A tudomány egyre több ismerettel rendelkezik a talajról, ugyanakkor ennek a mondatnak a súlya egyre kevesebb embert érint közvetlenül, hiszen a mezőgazdaságból élők száma folyamatosan csökken, azaz egyre kevesebb termelő tart el egyre több embert. Az ENSZ Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezete (a továbbiakban: FAO) jelentésének egyik legfontosabb megállapítása, hogy „a talaj létfontosságú a Földön az élethez, de az emberiség által a talajra mint erőforrásra rakott teher kritikus szintet ért el.”³

Ha a termőtalaj állapotát egy pillanatra figyelmen kívül hagyjuk, akkor is arra a riasztó tényre kell rámutatnunk, hogy – miután a Földön termelésbe vonható területek mérete csak erdőirtással növelhető – jelenleg kb. 0,2 hektár termőterület jut egy emberre, de a század közepére ez majdnem megfelelődik. Ez azt jelenti, hogy feleakkora területen kell megtermelni egy ember táplálékát. Ez a talaj kimerülése nélkül is olyan kihívás elé állítja a mezőgazdaságot, amely példa nélküli az emberiség történelmében. Nem véletlen, hogy már olyan javaslatokat is egyre komolyabban kell venni, miszerint a jövőben a tehenek takarmányozásának egyik fontos eleme lehet a békalencse, mert ahhoz nincs szükség legelőre vagy szántóra.⁴

¹ Hetesi Zsolt tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Víz tudományi Kar, Fenntartható Fejlődés Tanulmányok Intézet, hetesi.zsolt@uni-nke.hu.

² Fülöp Sándor PhD, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, valamint Bölcsészettudományi Kar, Debreceni Egyetem.

³ *World Reference Base for Soil Resources 2014. International Soil Classification System for Naming Soils and Creating Legends for Soil Maps.* World Soil Resources Reports No. 106. Rome, Food and Agriculture Organization. 191.

⁴ Tudta, hogy békalencsén élnek a jövő tehenei? *Agrárágazat*, 2017. 08. 28. Elérhető: <http://agraragazat.hu/hir/tudta-hogy-bekalencsen-elnek-jovo-tehenei> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

Hogy a talaj kiemelt erőforrás, azt ma már nem kell különösképpen hangsúlyozni, azonban ez a történelem során nem volt mindig ilyen evidens. A talajjal való nem kielégítő bánásmód több nagy civilizáció bukásához hozzájárult. Az egyik legismertebb példa a Római Birodalom hatása a Földközi-tenger medencéjére. A rómaiak – elődeik nyomdokain haladva – folytatták a mediterrán erdőségek kitermelését, megfosztva ezzel a dombokat természetes borításuktól és lehetővé téve az eső számára az erózió munkáját. A folyamat szinte véglegessé később, a középkorban vált, amikor a Velencei Köztársaság már nem volt képes flottájának fenntartásához jó minőségű fát beszerezni a mediterrán térségben. A hajóépítés központjai a Baltikumra és a Hanza-városokba helyeződtek át, és a mediterrán térség megszűnt hatalmi tényező lenni.⁵

Nemcsak az erózió jelensége károsítja a talajt, hanem az egyre nagyobb szerkezeti károk okozó művelés, valamint a szervesanyag-pótlás fokozódó hiánya is. A kutatómunka világszerte tárt fel olyan problémákat, amelyek adott térségekben a mezőgazdasági gyakorlat teljes átszervezése nélkül ahhoz vezethetnek, hogy ott a talajra nem lehet többet erőforrásként tekinteni. A nem megfelelő módon és kellő tudás hiányában végzett mezőgazdasági munka, mivel egyre nagyobb erőforrás-bevitellel társul, egyre komolyabb károkat is okoz.

1. táblázat

Talajkárosodás formái és okai

Jelenség	Oka	Jellemző példa, időszak
Erózió	A szántók, kaszálók, legelők gyérebb vagy hiányzó növényborítása	A Dinári-hegység erodálódott talaja és kopár sziklái, kialakulásuk az ókori erdőirtás utánra tehető
Talaj vízháztartása felborul	A növényborítás hiánya, szerkezetesség csökkenése a talajmunkák következtében	Alföldi ártéri erdők vs. jelenlegi szántók ⁶
Szerves anyag mennyisége csökken	Állandó talajmunkák, mikrobiális élet hanyatlása	A Nagy-síkságról az elmúlt 100 évben a szerves anyag 50–70%-a eltűnt.
A tömegtermelést csak műtrágyákkal lehet fenntartani	Mikrobiális élet lecsökkent	Gyakorlatilag bármely szántóterületen hazánkban műtrágyák nélkül a terméshozam 40-50%-kal csökken.

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

1.1. Az erózió és a felborult vízháztartás összefüggése a növényborítással

A Földön elsőként az erdők kivágásával jutottak termőterületekhez, ez a domboldalakon az eróziót, a sík területeken pedig a talaj vízmegőrző képességének csökkenését hozta ma-

⁵ ATTENBOROUGH, David (1988): *Az első Édenkert*. Budapest, Park Kiadó.

⁶ Bővebben lásd később.

gával. A legkorábbi művelt földek helyén ma szinte sehol nem található más, mint erodált, szárazság sújtotta terület, ahol mezőgazdasági tevékenység nem vagy minimális mértékben folyik. A Kárpát-medencében a Tisza-völgyben eredetileg olyan őshonos puha- és keményfaligetek alkották a tájat, amelyek vízigénye kb. 6-700 mm csapadék a vegetációs időszakban évente. Ennyi csapadék évezredekkel ezelőtt sem hullott, és ma sem hull. Adódik a kérdés: honnan származott a víztöbblet? Az ártéri erdők a többletnedvességre a tavaszi zöldár alkalmával tettek szert, amikor a talaj és maga a növényzet tárolta a nedvességet. Amikor a besugárzás okozta párolgás megnő, a fák növelik a transpirációt, és a talaj növeli az evaporációt, így hűtik környezetüket, a fák párologtatása pedig csökkenti a talaj kiszáradásának veszélyét.

Egy művelésbe vont terület kétféle lehet: szántó és kaszáló/legelő jellegű terület. Míg a szántóról teljesen eltűnik az eredetileg őshonos ökoszisztéma, a legelőn átalakul. Ausztrál kutatások mutatták ki, hogy a legeltetés kezdete előtti időszakban a füves élőhelyeken gyakoribbak voltak a nagyobb levelű növényfajok, amelyek megakadályozták a ritkán, de gyakran hevesen hulló csapadékot a talaj összetömörítésében.⁷ Az Egyesült Államokban végzett vizsgálatok szintén hasonló eredményre vezettek, ott a kutatás fókuszja az volt, hogy a virágos, nagyobb levelű, jellemzően kétszikű növények hiánya a legelőkön csökkentette a vízmegtartó képességet – a hiányt a kérődzők legeltetése okozta, mert azok szívesebben táplálkoztak ezen növényekkel.

A vízmegtartó képesség nemcsak a tömörséggel, hanem a szerkezetességgel is összefügg. A szántással művelt talajban minden évben legalább egyszer – a szántás során – lerombolják a talajban kialakult szerkezetet, amelyet a gyökerek, a talaj szervesanyag-tartalma és a talajban élő lények alakítanak ki. A szántás után szignifikánsan csökken a talajban lakó élőlények száma és fajgazdagsága is. Továbbá a szántás során az eke járási mélységében kialakul az eketalpbetegség azáltal, hogy az ekefejek súlya átadódik a talajnak, és egy kemény, tömörödött réteget hoz létre a szántás alatt, amelynek áttörése nehezen lehetséges a gyökerek számára, és a víz sem jut át rajta. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a felső 25-35 cm-es porhanyított, szerkezet nélküli talajrétegnek kell felvennie és megtartania az érkező csapadékot, amelyet az év legkritikusabb időszakában, azaz tavasszal, kora nyáron nem borít növényzet (hiszen a sorközök üresek, a kultúrnövény még nem árnyékol, a puszta talaj látható). Továbbá a sötét színű talajok a napsütés hatására akár 60 Celsius-fokra is felmelegsznek, és ezen a hőmérsékleten a legtöbb kedvező hatású talajlakó elpusztul, a párolgási veszteség pedig magas. Ugyanakkor mivel az eketalp kis mélységben tömörít, a hirtelen lezúduló esőzés a mélyebben fekvő részekben megáll, pangó vizet hozva létre, amely hónapokig megmarad.

1.2. Szervesanyag-tartalom és talajélet

A szántás során a levegővel érintkező feltalaj (amelyen sokszor szervesanyag-maradványok is találhatóak) és az altalaj helyét cserél, az eke fordító hatása miatt. A leforgatott szerves anyag bomlása azonban nem teljes. A legutóbbi kutatások szerint ennek az az oka, hogy

⁷ ROBINSON, George Augustus – PRESLAND, Gary ed. (1977): *Journals of George Augustus Robinson: January-March 1840*. Melbourne, Ministry for Conservation.

a szántás következtében a talajlakó mikrobák és gombák száma jelentősen csökken, és ezen élőlények, főként gombák szerepe a legújabb kutatások szerint kulcsfontosságú a talaj tetején kialakuló elpusztult szerves anyag lebontásában és humusszá alakításában.⁸

Világszerte csökken a művelés következtében a talajok szervesanyag-tartalma. A becslések azt mutatják, hogy a talajokból 65-90 Pg⁹ szerves szén jutott a Föld légkörébe. Általában igaz, hogy a talajban 1% szervesanyag-többség 16 tonna kötött szerves szénen jelent, ez pedig annyit jelent, hogy a Föld 1,5 milliárd hektár termőföldjéről átlagosan 45-65 tonna szén tűnt el, azaz a szervesanyag-tartalom átlagosan 4%-kal csökkent. Magyarország mezőgazdasági területein az 1800-as évek végén még 10% körüli szervesanyag-tartalom volt mérhető, ma a legtöbb területen 1-3% közötti. A talajokból felszabadult szén legnagyobb része a légkörbe került; ez világviszonylatban összesen 238-330 milliárd tonna CO₂-ot jelent, amely a jelenlegi éves kibocsátásnak kb. 8-10-szerese. Ennek a mechanizmusa a következő: a szántás a talajban található r- és s-stratégiájú mikroorganizmusok stabil arányát megbontja, és eltolja a gyorsan szaporodó r-stratégiájú baktériumok felé. Ezen baktériumok túlsúlyba kerülése miatt a szántás során felszínre forgatott szerves anyag oxigéndús környezetben elbomlik, és belőle a szén CO₂ formájában a légkörbe jut. Másrészt a talajban található gombák az aprítás, forgatás, illetve az iparszerű mezőgazdaságban gyakran alkalmazott gombaírtók, talajfertőtlenítők hatására elpusztulnak, ezért a regenerálódás is lassabb, ha van egyáltalán. Összességében a talajélet csökken, a talaj szervesanyag-tartalma csökken.



1. ábra

A szerves anyag bomlása és CO₂ felszabadulása a szántás során

Forrás: Cowi

Vizsgálatok mutatták ki, hogy a szántás után elmunkált (fogással, boronával), felületén lezárt talaj kevesebb CO₂-t bocsát ki, mint a magára hagyott szántás, a szántás nélkül megművelt talajok pedig még kevesebbet.¹⁰

Általában is igaz, hogy a talajok szél és víz általi eróziója, kémiai degradációja a Föld szinte valamennyi művelt táján megfigyelhető.¹¹ Különösen veszélyeztetettek azon terü-

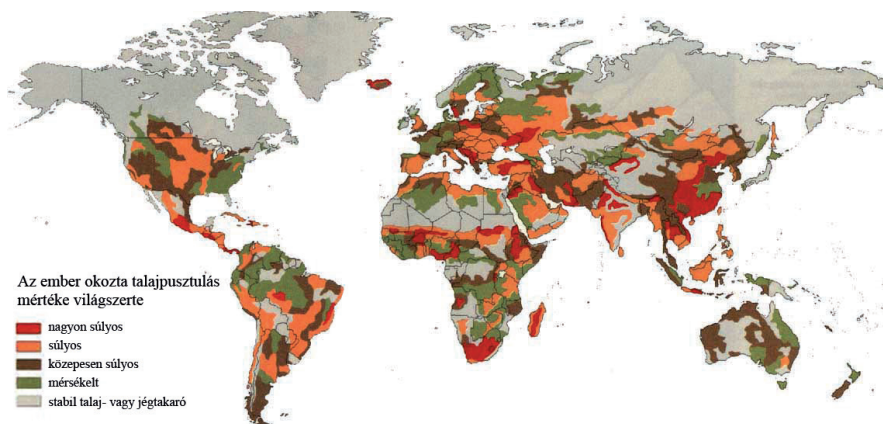
⁸ DE VRIES, Franciska T. et al. (2006): Fungal/Bacterial Ratios in Grasslands with Contrasting Nitrogen Management. *Soil Biology & Biochemistry*, Vol. 38. 2092-2103.

⁹ Pg, petagramm, ami 10¹⁵ gramm, azaz 10⁹ tonna.

¹⁰ REICOSKY, Don (1997): *Nutrient Cycling in Agroecosystems*, Vol. 49. No. 1. 273-285.

¹¹ *Status of the World's Soil Resources* (2015). Rome, Food and Agriculture Organisation.

letek, ahol rohamosan nő a népesség, a körülmények pedig romló tendenciát mutatnak, legtöbbször az éghajlatváltozás miatt.



2. ábra

Az antropogén eredetű talajpusztulás mértéke a Földön (A piros nagyon veszélyeztetett régiókat, a zöld kevésbé veszélyeztetett régiókat jelöl.)

Forrás: FAO

2. táblázat

A talajpusztulás okai és arányai

A talajpusztulás oka	aránya
Túllegeltetés	34,5%
Erdők kivágása	29,5%
Helytelen agrotechnika	35%
Egyéb	1%

Forrás: Status of the World's Soil Resources (2015). Rome, Food and Agriculture Organisation

1.3. Adalék a talajállapot jövőbeli alakulásához

A Földön jelenleg 1,39 milliárd hektár művelt területet tartanak nyilván,¹² amelynek mérete az elmúlt 10 évben lényegében nem változott. A Föld lakossága folyamatosan növekszik, ez egyúttal azt is jelenti, hogy átlagosan 0,2 hektár művelhető terület jut egy emberre, amely a jövőben az említett két tényező miatt (népességnövekedés és területi korlát) csökkenni fog. Még nem látható, hogy a talajok napjainkban tapasztalható túlhasználata és egyelőre nem széles körben elfogadott technológiák (például GMO) nélkül hogyan lehet a jövő élelmezését megoldani.

¹² Vö. FAOSTAT. Elérhető: www.fao.org/faostat/en/#data/RL (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

A fejlett, iparszerű mezőgazdaság az elmúlt 60 évben megháromszorozta a termés-átlagokat. Ez természetesen a talajok nagyobb terhelését is magával hozta, amely nemhogy csökkenne, de a növények növekvő tápanyagigénye és a kemizálás ebből következő fokozódása miatt inkább nő.

1.4. Talajkímélő és alkalmazkodó mezőgazdasági gyakorlatok

Azokban a talajokban, amelyek mentesek az emberi beavatkozástól (erdei és sztyeppetalajok), a következő kedvező folyamatok zajlanak. A talaj élő gyökerekkel van átjárva, hiszen felszíne a tájnak megfelelő növényzettel borított. A talaj szerkezete zavartalanul fejlődik, benne szerves anyag halmozódik fel, elérve a talaj teljes tömegének 10-15%-át. Az élő, nem forgatott talajban a növények gyökerei tápanyagraktárként szolgálnak, illetve felületükön kialakul egy, a talajból tápanyagot könnyen felvevő és a növénynek felvehető formában továbbadó baktériumréteg, illetve gombafonal-hálózat, amely valódi együttélésben (szimbiózisban) létezik a növényekkel, és szintén a tápanyagfelvételt segíti elő. Részletes talajvizsgálatok ugyanis kimutatják, hogy a talajból felvehető tápanyagmennyiség lényegesen több, mint a vízdoldott formában jelen lévő tápanyag, a feltárást a talajlakó élőlények segítik elő. A talaj tetején képződő szervesanyag-réteg, az úgynevezett méder humuszszá alakításában a gombák és baktériumok munkája kiemelt fontosságú, így azon talajok, ahol eleve jobb a talajélet, tápanyag-feltáródás és humuszképződés szempontjából is kedvezőbb feltételekkel rendelkeznek. Ezt használja ki az úgynevezett talajkímélő mezőgazdasági gyakorlat.

A talajkímélő mezőgazdasági módszer világszerte terjedőben van, a brazil és argentin szójatermés nagy része ilyen technológiával keletkezik, versenyképességének ez az egyik oka a GMO-vetőmag mellett. Négy területen tartalmaz eltérést a hagyományos gyakorlattól:

1. *Minimális művelés (minimal tillage, no tillage)*. A talaj forgatás nélküli kezelése, lehetőség szerint teljesen bolygatásmentes művelése. Ezt olyan technológiával érik el, amelyben a vetőgépek bármilyen minőségű és bármilyen élő vagy holt szerves anyaggal, növényzettel borított talajba képesek vetni. Az ilyen vetőgépeket direktvetőgépeknek nevezik. A direktvetőgépek vetőegységei a nagyobb súlyuk miatt magas felületi nyomást érnek el, így a vetőelem képes átszakítani a talajt borító szerves anyagot (mulcs, élő növény, növényi maradvány), és közvetlenül a talajba vet.
2. *A gazdasági év során állandó növényborítás elérése*. A főnövény (például búza, szója, kukorica) betakarítása után a hagyományos keretek között gyakran leforgatják a tarlót, azzal a korábban elterjedt szemlélettel összhangban, hogy a talajjal érintkező tarlómaradvány lebomlik, és humuszt képez. Így a szántással megforgatott talaj pusztá marad egész télen, és a szervesanyag-tartalma a felszínen bomlik, miközben CO₂ jut a légkörbe. Manapság célszerűnek tartják, hogy a tarlóba azonnal újra növényeket vessenek, a víz- és szénmegkötő, valamint talajlazító hatás miatt.
3. *A talaj állandó fedése, legalább mulccsal*. Az elpusztult szerves anyag, amely a gazdasági főnövény vagy a másodvetésű takarónövény maradványa, a talajt borítva megőrzi a nedvességet, és a talajjal érintkezve humuszt kezd kialakítani.
4. *A talajban a gazdasági év nagy részében élő gyökerek vannak*. A hagyományos gazdálkodás során a talajban csak a gazdasági főnövény gyökerei képeznek élő hálózatot, a felszántott talajban nincs növényzet, így élő gyökerek sem lehetnek.

A gyökérzet határrétegén képződő mikrobabevonat és gombákkal történő szimbiózis az, amely hozzájárul a tápanyag-feltáródáshoz és felvehetővé alakításához.

1.5. A talajjavító mezőgazdaság rendszerezett leírása

A legjobb humusztartalmú talajok a prérük és az erdők taljai. Az itt kialakuló humusztömeg olyan folyamatok együttes hatásaként állt elő, amelyek a szántásos, vegyi anyagokat használó talajművelés során nem megfelelően, vagy épp ellenkező előjellel működnek.

Egy magára hagyott csupasz talajon először úttörő növények (amelyeket a mezőgazdálkodás gyomokként észlel) jelennek meg, és velük együtt elkezdődik a gyökér-talaj kölcsönhatás során a baktériumok megtelepedése. Ahogy az úttörő társulások helyét átveszik a füves, cserjés, majd fás társulások (a prérin csak a füves társulások), úgy növekszik a talajban a baktériumok és a gombák száma, és a gombák aránya nő. Egy hosszú ideje nem bolygatott talajban a gombák vannak túlsúlyban, ez főleg az erdők talajára igaz. A szerves anyag minden évben a talajra rétegződik, de abba nem forgatja be semmilyen mechanizmus. A lehullott lombok vagy az elhalt fűfélék korhadása, lebomlása szerves anyagban gazdag réteget hoz létre (móderk), amelyet élő gyökerek járnak át, amelyben gazdag baktérium-, gomba- és egyéb élőlénytársulások vannak jelen. A talajban lévő, legtöbbször kötött tápanyagok (makro- és mikroelemek) a baktériumok és gombák anyagcsere-folyamatai során felszabadulnak, és a baktérium-gyökér, gomba-gyökér szimbiózisban felvehetővé válnak. Az élő talajban nincs szükség kívülről mesterségesen adagolt tápanyagokra, azokat az egészséges talajélet természetes táplálékhálója működés közben biztosítja.

Ebből következőleg a talaj egészséges, a haszonnövény számára is kedvező működését a minimális forgatás és a természetes prériállapot minél közelebbi megközelítése jelenti. Ebben a rendszerben a talaj állandóan takart, hol élő növényvel, hol elhalt szármaradványokkal (mulcsréteg), miközben benne tápanyagbankok képződnek, illetve a talaj porózus, szerkezetes lesz – ezért a csapadékot jobban megkötí, ha az kevesebb is, illetve a mélyebb szerkezetesség és az eketalp hiánya miatt a hirtelen csapadékot is teljesen elnyeli, nem képződnek belvízfoltok. A gyommag a szántott földben mindig kikel, legtöbbször a kultúrnövény előtt, és minden évben új magtermést hoz, mert 100%-os gyomirtás nem létezik. Ezt a magot a szántás lekeveri, majd a következő évben felhossa, így mindig lesz gyom a táblán. A szántás nélküli művelésben a talajtakarás gyomelnyomó hatása, de ilyen hatással rendelkezik a mindig élő talajtakaró növényzet is, amely a kultúrnövény előtt/után/mellett él a táblán. Miután a széles sorközű főnövényt (kukorica, szója stb.) mulcsrétegbe vagy élő talajtakaró növényvel együtt (herefélék stb.) vetik, így a sorközök gyomosodása kisebb. Az átállás éveiben a betakarítás után lehetséges totális gyomirtózást végezni, ezzel tovább csökken a gyomosodás és a gyomok továbböröklődése.

Az átállás éveiben a tápanyagok egy részét elsősorban a talajban feldúsuló hasznos élőlények, baktériumok és gombák veszik fel, így szükséges – bár csökkenő mértékben – a műtrágyázás, főképp a nitrogénműtrágya adagolása. Az átállás végén már nincs erre szükség, a jól működő szántás nélküli talajművelésben kizárólag szerves trágyával is megoldható a tápanyag-utánpótlás.

Az ilyen módon művelt területek a humuszképzés miatt jelentős mennyiségű CO₂-t kötnek meg, amely a talaj körforgásában marad, és szántás hiányában nem kerül a talaj fel-

színére, ahol így a lebontó baktériumok munkája nyomán nem jut újra a légkörbe. A talajtakarás miatt vetett takarónövények hektáronként akár egy tonna CO₂ megkötésére képesek. Világszerte 117 millió hektáron folyik takarásos, szántás nélküli művelés, ez azt jelenti, hogy míg a talaj szervesanyag-tartalma évről évre nő (míg nem telítődik, elérve a 15% körüli szintet), kb. 100 millió tonna CO₂-t von ki évente a légkörből ez a gazdálkodási forma.

Hazánkban a termőföld kb. 4,5 millió hektár területű. Ennek hipotetikusán felét átálítva talajkímélő gazdálkodásra, a mezőgazdaságban a nettó bevételek 50%-kal nöhetnek, a kapcsolódó gépgyártás meghonosításával úttörő, és nem követő agrárinnovációs ország lehetnénk. A megkötött CO₂ évente 5–6 millió tonna körül alakulna: ez a teljes magyar éves kibocsátás 8-10%-a.

1.6. Eredmények

A világ számos területén nagy jelentősége van a talaj forgatás nélküli, takarásos művelésének, az USA-ban számos farmon évtizedek óta alkalmazzák. A kedvező ökológiai hatások mellett a talajmzogatás elmaradása miatt költségsökkenés is tapasztalható. Gabe Brown Észak-Dakota állam Burleigh megyéjében 2000 óta alkalmaz talajtakarásos, szántás nélküli művelést. A talaj szervesanyag-tartalma 1,7%-ról 11%-ra emelkedett 2015-re. Az egész évi csapadékmennyiség 380 mm átlagosan, de nagy ingadozásokkal; és ennek egy része hirtelen, egyszerre hullik, továbbá a tenyészidőszakban 200-250 mm hull. Ennek ellenére földje képes arra, hogy

1. egyszerre lehulló 345 mm csapadékot belvív nélkül befogadjon (míg a szomszédos földön 3 hétig volt belvív),
2. a mostoha körülmények dacára 80-110 q/ha kukorica-termésátlagot produkál.¹³

Míndezt a megszokott művelési ráfordítás egynegyedével éri el, azaz bevétele akár kétszerese lehet egy hagyományos gazdaságénak, ráadásul termelt növényei kevesebb vegyszer és műtrágya felhasználásával termeszthetők. Ez nemcsak pénzügyi, hanem ökológiai megfontolásból is fontos.¹⁴

Magyarországon a Tolna megyei Kajdacson és a Békés megyei Gyomaendrődön végeztek kísérletet árpa, napraforgó, szója és kukorica direktvetésével. Árpa esetén 65 q/ha termésátlagot sikerült elérni, napraforgó esetén 34 q/ha-t. Mindkét eredmény élvonalbelinek számít.

Amennyiben kedvező hatásait összegezzük, akkor a kevesebb művelési költség mellett kisebb üvegházhatásúgáz-kibocsátással jár, illetve elősegíti a talaj kedvező tulajdonságainak (szervesanyag-tartalom, vízmegtartó képesség, tápanyag-feltáródás) növekedését, csökkenti az eróziót, és a kémiai elembevétel csökkenése miatt hozzájárul a kémiai erózió és degradáció csökkenéséhez.

¹³ Összehasonlításul, hazánkban a kedvezőbb talaj- és éghajlati adottságok ellenére 70–80 q/ha kukoricatermés a megszokott.

¹⁴ TALLMAN, Susan (2012): *No-till Case Study, Brown's Ranch: Improving Soil Health Improves the Bottom Line*. National Sustainable Agriculture Service. Elérhető: <https://attra.ncat.org/attra-pub/summaries/summary.php?pub=414> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).

3. táblázat

Az iparszerű, talajforgató és a talajmegújító mezőgazdasági termelés összehasonlító táblázata

	Iparszerű, talajforgató mg.	Talajmegújító mg.
Vízmegtartás	A felső 30 cm-ben, kevés	Akár 70-80 cm mélységig, több
Hirtelen lehulló csapadék	Belvizet okoz	Elnyeli
Tápanyagforrás	Műtrágyából	Talajból, feltáró közti élőlényeken át
Talajszerkezet	Nincs, gyenge	Kiépült, fejlett
Terméshozam	Magas	Átállás után magas
Szervesanyag-tartalom	Alacsony, csökken	Magas, növekszik
Gazdasági haszon, ha az iparszerű = 1	1	1,7-2
Műtrágyahasználat	Magas	Alacsony vagy nincs
Növény ellenálló képessége	Alacsony	Magasabb

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

2. Élelmiszer-biztonság. A talaj mint erőforrás az ENSZ fenntartható fejlődési céljai között

2.1. A helytelen mezőgazdasági gyakorlat hatása az élelmiszer-biztonságra és a környezetre

A talaj pusztulása, nem fenntartható használata csökkenő mezőgazdasági terméshozamokban jelentkezik, amelynek következtében az élelmiszer-ellátás mennyiségi és minőségi biztonsága kerül veszélybe. Ráadásul a helytelen mezőgazdasági gyakorlat miatt más környezeti elemek is sérülhetnek. Ahogy a többi emberi tevékenység, úgy az élelmiszer-termelés is hozzájárul a klímaváltozáshoz, a vízhiányhoz, a talajerózióhoz és a biológiai sokféleség elpusztításához.¹⁵ Egy országban zajló folyamat is jelentős változásokat idézhet elő a világ környezeti állapotában és élelmiszer-biztonságában. Kínában például a nem megfelelő, csak a hozamokra koncentráló mezőgazdasági gyakorlat miatt a talajerózió üteme 57-szerese a talaj regenerálódási képességének, 75 millió tonna erodálódik évente.¹⁶ Emiatt a jelentős gazdasági erővel rendelkező kínai kereskedők nagy mennyiségben vásárolják fel a fejlődő országok jobb minőségű termőterületeit, hogy azon saját otthoni piacukra élelmiszert termeljenek. Ezzel tovább rontják a különböző afrikai és dél-amerikai országok élelmiszer-gazdaságát, és akár rövidebb távon is jelentős nemzetközi feszültséget generálhatnak. A világ élelmiszer-termelési módszereinek tehát meg kell változniuk annak érdekében, hogy egyszerre minimalizálják a környezetre gyakorolt hatásukat, és támogassák a világ azon képességét, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű élelmiszert termeljen a jövőben is.

¹⁵ Foresight. *The Future of Food and Farming* (2011). Final Project Report. London, The Government Office for Science. Elérhető: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288329/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.).

¹⁶ ANTAL Bálint – BORICS Barbara (2014): *Az élelmiszerellátás biztonsága*. Előadás. Elérhető: <https://prezi.com/osocsrj2jqfj/az-elelmiszerellatas-biztonsaga/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.).

2.2. Az ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzései (SDG) és az éhezés elleni harcra vonatkozó 2. cél¹⁷

A 2015-ig tartó célkitűzések, a milleniumi fejlesztési célok (MDG) lejárta után az ENSZ Közgyűlése 2015 szeptemberében elfogadta a fenntartható fejlődés célkitűzéseit (SDG).¹⁸ Az MDG-hez hasonlóan ebben az esetben is a szegénység leküzdése a fő cél, de azzal el- lentétben e mellé a cél mellé (majdnem) egyenértékű célként felsorakoznak a környezeti célok is. Bár első látásra úgy tűnhet, hogy az első 6 cél kizárólag a fenntartható fejlődés szociális, a 7–11. cél a gazdasági, míg a 12–15. célok csak a környezeti pillért részletezik, valójában az SDG rendszerszemléletéből éppen az következik, hogy semelyik cél sem ön- magában álló, a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontok át- meg átszövik egymást.

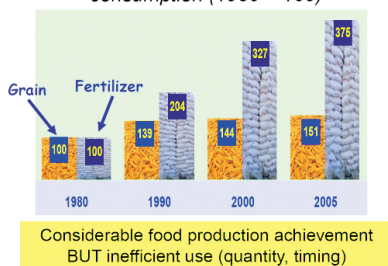
A 2. SDG-cél teljes címe: „*Véget vetünk az éhezésnek, élelmiszer-biztonságot, javuló táplálékellátást teremtünk, és előmozdítjuk a fenntartható mezőgazdaságot.*” A 2. cél ki- váló példa az SDG imént jelzett rendszerszemléletére: már a címében megjelenik az élel- miszer-biztonság mint szociális cél, a fenntartható mezőgazdaság révén pedig ehhez járul a gazdasági elem, továbbá annak környezeti vetülete is. A címben szereplő fenntarthatóság kifejezés ugyanis a fogalom kialakulása óta, azaz immár három évtizede a környezeti, tár- sadalmi és gazdasági szempontok összehangolására irányul. A 2.1. cél ennek megfelelően fogalmazza meg a szociális célt: „*2030-ra véget vetünk az éhezésnek, és biztosítjuk minden- ki, de különösen a szegények és a kiszolgáltatott helyzetben lévők, valamint a gyermekek számára az év minden napján elérhető, biztonságos, tartalmas és elégséges táplálékot.*” A 2.1. cél már arra is rámutat, hogy nemcsak a fenntarthatóság három alkotóeleme között van szerves kapcsolat, hanem az azok alapján meghatározott konkrétabb célok között is. Az élelmiszer-biztonságról szóló 2. cél ily módon tehát utal az 1. célkitűzésre, a szegény- ség felszámolásának szándékára, továbbá a társadalmi szolidaritás 10. célban szereplő szempontjaira. Az élelmiszer-biztonságra vonatkozóan a 2.1. cél rendkívül fontos – szintén rendszerszemléletet tükröző, korunkban sajnos egyre kevésbé érvényesülő – követelményt támaszt: az élelmiszer-biztonság mennyiségi és minőségi vonatkozásait egyaránt szem előtt kell tartani. A különböző műtrágyákkal és más módon kizsartolt termőtalajok még ideig-óráig fenn tudják tartani a termelés mennyiségét, azonban a termények beltartalma, tápértéke egyre csökken. Emellett az egységnyi vegyszerbevitelre eső termékmennyiség is óhatatlanul csökken, ami óhatatlanul ördögi körbe vezet a termelőket, ahogyan Karan Khosla szemléletes ábráján is látszik (lásd 3. ábra).

¹⁷ ZLINSZKY János – BALOGH Dorka szerk. (2016): *Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig meg- valósítandó programja*. 2. kötet. Budapest, Pázmány Press.

¹⁸ *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015). UN Resolution adopted by the General Assembly on 25 September, No. 2015 A/RES/70/1 (az ENSZ közgyűlésének 2015. szeptember 25-én hozott határozata).

Mitigation: improving N-use efficiency?

China grain production and fertilizer consumption (1980 = 100)



3. ábra

A termelés mennyisége és a felhasznált műtrágyák közötti kapcsolat alakulása

Forrás: KHOSLA, Karan (2009): Food Security – Pecha Kucha-előadás, Balaton Csoport, Reykjavík

Az SDG 2.3. cél az élelmiszer-termelés gazdasági oldalára utal úgy, hogy az abból közvetlenül fakadó szociális hatásokra is kiter: „2030-ra megkettőzzük az élelmiszer-kistermelők mezőgazdasági termelékenységét és bevételét, különös tekintettel a nőkre, az őshonos lakosokra, a családi gazdálkodókra, az állattenyésztőkre és a halászokra, többek között a termőföldekhez való egyenlő hozzájutás, más termelési erőforrások és befektetések, tudás, pénzügyi szolgáltatások, piacok nyitása, értéknövelő lehetőségek és a mezőgazdaságon kívüli munkahelyek biztosítása révén.” Rendkívül fontos, hogy a szociális hatások nem a társadalmi jólét átlagát célozzák, ahogyan az általános gazdaságpolitikai szempontok diktálnák, hanem az egyes, különböző helyzetű társadalmi csoportok helyzetét kívánja igazságosabban és célszerűbben alakítani. Ezek az igazságossági kérdések szintén összekapcsolják a 2. célt több másik SDG-céllal, így a nemek közötti egyenjogúságra vonatkozó 5. céllal, valamint a munkához jutásra vonatkozó 8. céllal. Ez utóbbi vonatkozásban láthattuk, hogy 2.3. cél utolsó fordulata kifejezetten rámutat a munkahelyteremtés fontosságára. Közvetetten persze, de talán még nagyobb jelentőséggel, a kistermelők támogatásának említése a 2.3. célban ugyancsak a munkahelyteremtésről szól, arról, hogy a nagyüzemi termelésnél jóval több, élők munkát igénylő termelési formát kell kialakítani, tehát egy olyan termelési módot, amelynek a szociális hatásai, és tegyük hozzá, környezeti hatásai is összehasonlíthatatlanul kedvezőbbek, mint a nagyüzemé. Ebben a célkitűzésben már megjelenik a termőföldre mint környezeti feltételre való utalás is, méghozzá annak jogi, szakpolitikai vetületeire az igazságosabb, méltányosabb tulajdonviszonyok, birtokszerkezet vonatkozásában. A következő cél, a 2.4. pont elsősorban az élelmiszer-termelés természeti feltételeinek megóvására, azon belül pedig a talajvédelemre és a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodásra vonatkozik: „2030-ra megteremtjük a fenntartható élelmiszer-termelő rendszereket, és olyan ellenálló és rugalmas mezőgazdasági módszereket valósítunk meg, amelyek növelik a termelékenységet és a termelést, támogatják az ökoszisztémák fenntartását, erősítik a klímaváltozáshoz, a szélsőséges időjáráshoz, a szárazsághoz, árvizekhez és egyéb katasztrófákhoz való alkalmazkodás képességét, és amelyek fokozatosan javítják a föld és a talaj minőségét.” Ebben a pontban rendszerbe foglalva szerepelnek a fenntartható mezőgazdaság technológiai, környezeti és természeti feltételei. A 2.4. célból az is világosan kitűnik, hogy az iparszerű

mezőgazdaság fenntarthatatlan, mivel nem olyan rugalmas és ellenálló a változó környezeti feltételekkel szemben, mint a kistermelés, és ahogyan a jelen tanulmány első felében láttuk, katasztrofális hatással van a termőföld minőségére. A rendszerszemlélet ebben a pontban is megnyilvánul, hiszen kapcsolódik a 6. célban részletezett vízvédelemhez, továbbá a 15. célban megjelenő biodiverzitáshoz is.¹⁹

2.3. Az élelmiszer-biztonság és a talajvédelem jogi feltételrendszere

Magyarországon az élelmiszer-termelés szabályozása hosszú múltra tekint vissza. Az első modern értelemben vett élelmiszer-biztonsági jogszabályunk a mezőgazdasági termények, termékek és cikkek hamisításának tilalmazásáról szóló 1895. évi XLVI. törvénycikk volt. A háború után sokáig váratott magára az átfogó szabályozás, ami végül az élelmiszerek és italok előállításáról és forgalmáról szóló 1958. évi 27. számú törvényerejű rendeletben jelent meg. A hatvanas éveket követően az iparszerű mezőgazdaság uralkodóvá válása és a fogyasztói oldal fokozottabb védelme a jogterület újrakodifikációját igényelte, amit az élelmiszerekről szóló 1976. évi IV. törvény végzett el. A rendszerváltást követően ugyanezzel a címmel jelent meg a piaci viszonyokat és az azokkal kapcsolatos problémákat is tükröző 1995. évi XC. törvény. A felgyorsult technikai és piaci változások, továbbá az EU-csatlakozás miatt viszonylag rövid időn belül szükség volt egy újabb élelmiszertörvény kibocsátására 2003-ban (a 2003. évi LXXXII. törvény).²⁰ Jelenleg az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló, többször módosított 2008. évi XLVI. törvény hatályos. A továbbiakban érzékeltetni szeretnénk, hogy az élelmiszer-biztonság joga mennyire szerteágazó, és azt is szeretnénk bemutatni, hogy ebben a hallatlanul bonyolult szabályösszességben mennyire érvényesülnek azok a letisztult, rendszerszintű követelmények, amelyeket az ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzései megfogalmaztak. Előre szeretnénk bocsátani, hogy a kedvező élelmiszer-biztonsági, talajvédelmi gyakorlat meghonosítása nem elsősorban jogi kérdés, inkább tudományos-technikai, társadalmi-kulturális, tudati tényezőktől függ. Ezek a tényezők azonban lassan hatnak, ezért szükség van a megfelelő irányú jogalkotás „rásegítő” hatására.

A magyar élelmiszer-biztonsági jog lényegében három, logikailag szorosan összefüggő területből áll:

- a) a természeti erőforrások, a termőföld és a víz rendelkezésre állásának biztosítása, védelme, amely témák a földjog, a vízgazdálkodási jog és a környezetvédelmi-természetvédelmi jog területeire esnek;
- b) a termelési folyamatok szabályozása, ideértve a különböző tulajdoni, birtokszerkezeti szabályokat, a kistermelőkre vonatkozó szabályokat, a termelési eljárásokra, szervezetekre, családi gazdálkodókra vonatkozó szabályokat a földjog, a pénzügyi jog és az agrárjog különböző ágazataiban és számos más jogterületen (például a műtrágyák, növényvédő szerek használata a kémiai biztonsági jog alá tartozik); továbbá

¹⁹ ZLINSZKY János (2017): Az SDG 2. cél elhelyezése az SDG rendszerében, összefüggése más célokkal. In ZLINSZKY János – FÜLÖP Sándor szerk.: *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest.

²⁰ HARNOS Zsolt (2005): A klímaváltozás és lehetséges hatásai a világ mezőgazdaságára. *Magyar Tudomány*, 166. évf. 7. sz. 826–832.

- c) az élelmiszerek ellenőrzésére, nyomon követésére vonatkozó szabályok, az élelmiszer-veszteség (például szállítás, csomagolás) mérséklését biztosító szabályok, az élelmiszer-adalékok szabályozása, a szennyezettség, a tápérték, az élvezeti érték szabályozása és általában a fogyasztók érdekeinek védelme, különösen az olyan kérdésekben, mint a biotechnológia térhódítása, a génmódosított élelmiszer-alapanyagok elterjedésének az ellenőrzése – a szűkebb értelemben vett élelmiszer-biztonsági jogon kívül ezekben a kérdésekben szerepe lehet a fogyasztóvédelmi jognak és a kereskedelmi jog más ágazatainak is.

Ha az egész jogrendszer működése felől közelítjük az élelmiszer-biztonságot meghatározó tágabb, illetőleg szűkebb szabályrendszert, akkor a következő folyamatot vázolhatjuk fel. Első lépésben a nemzetközi kötelezettségek és a szaktudományok által megfogalmazott követelmények, továbbá a társadalmi igények határozzák meg azt, hogy milyen állami szabályozásra van szükség ezen a területen. Ezekből az igényekből kiindulva lehet különböző állami terveket, programokat készíteni, amit a harmadik lépcsőben összehangolt, hatékony jogszabályok bontanak le mindenkire nézve kötelező érvényű rendelkezésekre. Végül a joggyakorlaton a sor: ezeknek a jogszabályoknak a betartását megfelelő szakmai és költségvetési feltételekkel bíró intézményeknek kell ellenőrizniük és szükség esetén kikényszeríteniük. Magyarországon ez a vázolt folyamat a 2010-es években újraindult, az első lépések kiválóan sikerültek, és a folyamat többi részéhez is rendelkezésre állnak a természeti, társadalmi és szakmai feltételek. A Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia, az élelmiszer-biztonság és kapcsolódó kérdéseinek komplex megközelítése nagy szakmai elismerést aratott a 2011–12-es egyeztetési folyamatok során. Sorakoznak benne az idők szavát értő, progresszív megállapítások, mint például a Stratégia bevezetőjében szereplő mondat: *„A vidék nem csupán profitérdekeket kiszolgáló termelési tér, hanem társadalmi, kulturális és természeti értékek összessége.”* A Stratégia pontos leltárt készít a hosszú távon fenntartható mezőgazdaságot és az élelmiszer-biztonságot hátráltató tényezőkről is: *„Mezőgazdaságunkat csökkenő termőterület, szétesett üzemi és torz gazdálkodási szerkezet jellemzi. A tömegtermelő, iparszerű gazdálkodás emelkedő energia- és forgóeszköz-igénnyel jár, emiatt megnövekedett kiszolgáltatottságunk a bankok, az energetikai piacok és a beszállítói iparágak felé. Az alacsony hozzáadott érték, a csökkenő fajlagos nyereség következménye egyfelől a kényszeres birtokkoncentráció és a nagyobb élőlomka-igényű állattartás főládása, másfelől a családi gazdálkodás felszámolása és a föld eladása. Mindezek következtében rohamosan csökken a mezőgazdaság élőlomkaerő-igénye és ezzel egyidejűleg a föld, a vidék népességeltartó és -megtartó képessége.”* A talaj- és termőföldvédelem terén a Stratégia a talajkészleteink termékenységének hosszú távú fenntartását, a talaj megújulását elősegítő használat állami szervezési, jogi eszközökkel történő előmozdítását irányozza elő. A talajállapot folyamatos monitoringja, a termőföld és talajvédelmi előírások betartásának ellenőrzése, a talajerő-utánpótlás természetes anyagainak az ösztönzése egészítik ki a Stratégiában felvázolt rendszert.²¹

²¹ FÜLÖP Sándor (2017): Az élelmiszer-biztonság társadalmi háttere és jogi szabályozása. In ZLINSZKY János – FÜLÖP Sándor szerk.: *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest.

Úgy látjuk, hogy a talaj- és termőföldvédelem tételes jogi szabályozása során azonban jelenleg még nem egységes a szabályozás logikája, e jogterületek inkább követik az évtizedes hagyományait, mintsem észlelnék a Stratégiában kifejtett megújulási kényszert. Természetesen a szervesen kialakult talaj- és termőföldvédelmi szabályoknak is komoly értékeik vannak, így például a pontos definíciók. Ennek megfelelően, a talaj például egyértelműen természettudományos fogalom, amelyet a jog csupán átvett: feltételesen megújuló természeti erőforrás, amely a mezőgazdasági termelés és az erdőgazdálkodás alapvető termelő eszköze, a föld szilárd felszínének élő közege, amelynek legfontosabb tulajdonsága a termékenység. A talajvédelem célja pedig a talaj termékenységének, minőségének megóvása, javítása, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzése. A termőföld ezzel szemben inkább jogi fogalom: olyan földrészlet, amely a település külterületén fekszik, és az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő, gyeper, nádas vagy fásított terület művelési ágban tartják nyilván. Amíg tehát a termőföldvédelmi hatóságok őrködnek a rendelkezésre álló termőföldek mennyiségi megőrzése felett, a talajvédelmi hatóságok gyűjtik és elemzik a talajvédelmi adatokat, ennek alapján pedig a talajok minőségére, környezeti állapotára vonatkozó adatokat egységes élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszerben kezelik. A talajvédelmi jogszabályok támogatják, szabályozzák a talajvédő földhasználatot: az erózió (víz és szél) megakadályozása érdekében állandó talajfedettséget szolgáló növényeket kell termesztetni azokon a helyeken, amelyek ilyen veszélynek vannak kitéve. A talaj szerkezetességét meg kell ővni, tömörödését meg kell akadályozni, a csapadékvizek talajba jutását elő kell segíteni. Savanyú vagy szikes talajokon előírás a talajt kímélő legeltetés, az öntözés módját is meghatározza a jog. A talajok szervesanyag-tartalmának megőrzéséről a földhasználó talajkímélő művelési módokra kötelezésével, vetésváltással, másodvetésű vagy köztes növények termesztésével, tarlómaradványok hasznosításával, szerves anyagok kijuttatásával kell gondoskodni. A talajvédelmi hatóságoknál talajvédelmi felügyelők ellenőrzik ezeket a kötelezettségeket.²²

A magyar élelmiszer-biztonsági jog külső feltételrendszerét egyfelől az ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzései, másfelől pedig az Európai Unió részletesebb, technikai szintű szabályokat is tartalmazó jogforrásai jelentik, például a 852/2004/EK rendelet az élelmiszer-higiénáról, illetőleg a 853/2004/EK rendelet az állati eredetű élelmiszerek higiénájáról. Az Európai Bizottság értékeli, hogyan lehet a legjobban csökkenteni az élelmiszer-termelés környezeti hatását és korlátozni a hulladék keletkezését az élelmiszer-ellátási láncban. 2020-ra az a célja, hogy a fenntarthatóbb élelmiszer-termelés és fogyasztás ösztönzése által 20%-kal csökkentse az élelmiszerlánc forrásfelhasználását. Az élelmiszer-termelést fenntarthatóbbá tevő legfontosabb rendelkezések a következők.

A természeti erőforrások hatékony használata:

- a fosszilis tüzelőanyagok felhasználásának csökkentése és a vízhasználat optimalizálása a termelésben;
- a földhasználat optimalizálása és a föld mezőgazdasági célú átalakításának mérés-klése;
- energia- és víztakarékos élelmiszergyárak tervezése.

²² FÜLÖP 2017.

A természeti erőforrások minőségének védelme:

- a műtrágyák és növényvédő szerek megfelelő használata a talaj és a vizek szennyeződésének elkerülése érdekében;
- az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése a levegő minőségének fenntartása érdekében;
- az erózió megállítása és visszafordítása, a talajok szervesanyag-tartalmának helyreállítása;
- a biológiai sokféleség növelése olyan gazdálkodási gyakorlat révén, amely megőrzi és megvédi a víz- és energiaforrásokat, valamint a vizes élőhelyeket (például mocsarak) és erdős területeket.²³

A magyar jogban a már hivatkozott, élelmiszerláncról szóló törvényen kívül (2008. évi XLVI. törvény) a kereskedelmi törvény (2005. évi CLXIV. törvény), a szövetkezeti törvény (2006. évi X. törvény), a földforgalmi törvény (2013. évi CXXII. tv.) és számos kormányrendeleti és miniszteri rendeleti szintű jogszabály hivatott az élelmiszer-biztonság és a talajvédelem fenntartására. Ezek között számos, a környezetvédelmi ágazatba tartozó jogszabály is található, így a 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről, a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszín alatti vizek védelméről (amely a mezőgazdasági eredetű vízszennyezést akadályozza meg például a trágyatárolás vonatkozásában), ezenkívül pedig kereskedelmi jogi és közegészségügyi rendeletek is, így a piaci árusítás közegészségügyi szabályairól vagy az élelmiszer-előállításról és hatósági ellenőrzéséről. Számos jogi norma szól továbbá a mezőgazdasági tevékenység pénzügyi támogatásáról, amely a Stratégiában lefektetett hosszú távú agrárpolitikai célkitűzések megvalósítását segíti, így például a mezőgazdasági kistermelői támogatásról szóló miniszteri rendelet.

A szorosabb értelemben vett élelmiszer-biztonsági jogi témakörök egyrészt az általános szabályok (például élelmiszer-higiénia, új élelmiszerek piacra juttatása, genetikailag módosított alapanyagok előállítása), másrészt pedig az egyes termékekre vonatkozó szabályok (például az adalékok, különleges táplálkozási célú élelmiszerek, étrend-kiegészítők, a tápérték jelölése, a tápanyag-összetételre vonatkozó állítások szabályai), továbbá az élelmiszer-forgalmazás szabályai (a kereskedelem, a vendéglátás, vásárok, piacok, agroturizmus, termékvédelem, terméktanúsítás stb.), az ökológiai termelés támogatására vonatkozó szabályok, illetőleg az élelmiszerek hatósági ellenőrzésének szabályai (hatósági felügyelet, vágóállat-minősítés, gyógynövények forgalomba hozatala stb.).

A fő feladat, hogy a hatékony alkalmazhatóság, az erőforrások megfelelő felhasználása érdekében egyfelől a releváns termőföldvédelmi, agrárjogi, környezetvédelmi és kereskedelmi jogi szabályokat, másfelől pedig a szűkebb értelemben vett élelmiszer-biztonsági jog szabályait egységes szemlélettel, alapelvekkel, egyeztetett definíciókészlettel és összehangolt eljárás- és intézményi rendszerrel kell kialakítani.

²³ Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0571#_blank (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.).

Felhasznált irodalom

- ANTAL Bálint – BORICS Barbara (2014): *Az élelmiszerellátás biztonsága* (előadás). Elérhető: <https://prezi.com/osocsrj2jqfj/az-elelmiszerellatas-biztonsaga/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.).
- ATTENBOROUGH, David (1988): *Az első Édenkert*. Budapest, Park Kiadó.
- Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának*. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0571#_blank (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.).
- DE VRIES, Franciska T. – HOFFLAND, Ellis – VAN EEKEREN, Nick – BRUSSAARD, Lijbert – BLOEM, Jaap (2006): Fungal/Bacterial Ratios in Grasslands with Contrasting Nitrogen Management. *Soil Biology & Biochemistry*, Vol. 38. 2092–2103.
- FAOSTAT. Elérhető: www.fao.org/faostat/en/#data/RL (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- Foresight. The Future of Food and Farming* (2011). Final Project Report. London, The Government Office for Science. Elérhető: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288329/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.).
- FÜLÖP Sándor (2017): Az élelmiszer-biztonság társadalmi háttere és jogi szabályozása. In ZLINSZKY János – FÜLÖP Sándor szerk.: *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest.
- HARNOS Zsolt (2005): A klímaváltozás és lehetséges hatásai a világ mezőgazdaságára. *Magyar Tudomány*, 166. évf. 7. sz. 826–832.
- KHOSLA, Karan (2009): *Food Security – Pecha Kucha-előadás*. Balaton Csoport, Reykjavík.
- REICOSKY, Don (1997): *Nutrient Cycling in Agroecosystems*, Vol. 49. No. 1. 273–285.
- ROBINSON, George Augustus – PRESLAND, Gary ed. (1977): *Journals of George Augustus Robinson: January-March 1840*. Melbourne, Ministry for Conservation.
- Status of the World's Soil Resources* (2015). Rome, Food and Agriculture Organisation.
- TALLMAN, Susan (2012): *No-till Case Study, Brown's Ranch: Improving Soil Health Improves the Bottom Line*. National Sustainable Agriculture Service. Elérhető: <https://attra.ncat.org/attra-pub/summaries/summary.php?pub=414> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015). UN Resolution adopted by the General Assembly on 25 September, No. 2015 A/RES/70/1 (az ENSZ közgyűlésének 2015. szept. 25-én hozott határozata).
- Tudta, hogy békalencsén élnek a jövő tehenei? *Agrárágazat*, 2017. 08. 28. Elérhető: <http://agraragazat.hu/hir/tudta-hogy-bekalencsen-elnek-jovo-tehenei> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 31.).
- World Reference Base for Soil Resources 2014. International Soil Classification System for Naming Soils and Creating Legends for Soil Maps*. World Soil Resources Reports No. 106. Rome, Food and Agriculture Organization.
- ZLINSZKY János – BALOGH Dorka szerk. (2016): *Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. 2. kötet. Budapest, Pázmány Press.
- ZLINSZKY János (2017): Az SDG 2. cél elhelyezése az SDG rendszerében, összefüggése más célokkal. In ZLINSZKY János – FÜLÖP Sándor szerk.: *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest, Pázmány Press.

A demokrácia hatásterületét megalapozó, aktuális kérdések a 2017. és 2018. évi *Jó Állam Jelentés*hez kapcsolódóan

Cservák Csaba¹ – Farkas György Tamás² – Rimaszécsi János³

1. Bevezetés

Jelen sorok írói a *Jó Állam Jelentés* 2018-as, immáron negyedik kiadásának összeállítása során stabil, évek óta csiszolt alapok birtokában dolgozták ki a *Demokrácia* hatásterület mutatóit, amelyek vonatkozásában összességében inkább az átgondolt továbbfejlesztés, mintsem a radikális átalakítás dominált.

A kutatócsoport a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is fenntartja azon álláspontját, miszerint az elmúlt évek fejleményei egyértelműen igazolják, hogy a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban.⁴ Komoly igény mutatkozik az államberendezkedési struktúra 21. századi tudományos paradigmáknak megfelelő, interdiszciplináris megalapozása iránt. Az állam szempontjából vizsgált jogtudomány, politológia, szociológia, közgazdaságtan, rendszertudomány és hadtudomány egymáshoz való viszonya és kölcsönhatása tekinthető az államkutatások, illetve az államtudomány mint önálló tudományág tárgyának.⁵ A demokrácia és az ebből adódó demokratikus működés az az elméleti keret, amely alapelvi szinten összefogja a felsorolt tudományterületeket. A demokrácia elve és annak gyakorlati megvalósulása alapjaiban befolyásolja mind a piaci, mind pedig az állami szektor versenyképességét, hatékonyságát.

A kutatócsoport a *Demokrácia* hatásterület vizsgálata és magának a demokrácia fogalmának elemzése előtt lényegesnek tartotta kiemelni, hogy mit is ért jó állam alatt. A jó állam eszerint az a közösség-szervező, közhatalmi entitás, amely az állampolgárok védelmét hatékonyan meg tudja valósítani, és igényeiket ki tudja szolgálni oly módon, hogy eközben a szükségtelen vízfejűséget és túlméretezettséget elkerüli. Mindebből az következik, hogy a nem hatékony, vagyis pazarló állam nem lehet jó állam, mert az állampolgárok érdekét nem tudja megfelelően szolgálni. A jó állam és a hatékonyság követelménye ezért kéz a kézben

¹ Dr. habil. Cservák Csaba habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

² Dr. Farkas György Tamás egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

³ Dr. Rimaszécsi János doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

⁴ KAISER Tamás (2016): Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. sz. 2.

⁵ KAISER 2016.

járnak. Egy jó államnak a kutatócsoport szilárd meggyőződése szerint egyben hatékonynak is kell lennie. A jó állam a demokrácia megvalósulásának (egyik) legfontosabb fokmérője. Egy jó államnak a kutatócsoport szilárd meggyőződése szerint egyben hatékonynak is kell lennie.

A kutatócsoport fenntartja azon korábban lefektetett álláspontját, miszerint a demokrácia a jó állam hatalmi viszonyrendszerének elvi alapja, legitimitásának, ellenőrizhető és átlátható működésének, valamint megújulási képességének forrása. A jogállamiság és a demokrácia egymástól elválaszthatatlan fogalmak, hiszen a demokratikus hatalomgyakorlás saját magának állít korlátot a joghoz kötöttség, vagyis a jogállam fenntartásával.⁶

A demokrácia tartalmát illetően a kutatócsoport a demokrácia minimalista, közepes és maximalista fogalmát különítette el. A demokrácia minimalista fogalma lényegében a politikai verseny és a politikai részvétel dimenzióit fedi le, amelyek a demokrácia sine qua nonjaiként definiálhatók. A demokrácia fogalmának közepes értelmezése során az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége, valamint a tényleges intézményi működés követelménye kiegészül a társadalmi párbeszéd, a demokratikus joggyakorlás, illetve a sajtó- és szólásszabadság komponensekkel. A demokrácia maximális/kiterjedt megközelítése már magában foglalná a tartalmi-tematikus területek (például társadalmi egyenlőség, gazdasági fejlődés, jó életminőség és széles körű elégedettséget eredményező jó kormányzás) vizsgálatát is. A kutatócsoport a korábbi évekhez hasonlóan maradt a demokrácia fogalmának közepes tartalmi kiterjesztése mellett.

A hatásterületi vizsgálat kontinuitását szem előtt tartva, az elmúlt évek gyakorlatát folytatva a kutatócsoport az alábbi kormányzati képességeket⁷ azonosította a demokrácia hatásterületén a 2017. évi *Jó Állam Jelentésben*:

1. A politikai verseny biztosítása
2. A politikai részvétel előmozdítása
3. A társadalmi kapcsolatok előmozdítása
4. A demokratikus joggyakorlás biztosítása
5. A sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása

2. A politikai verseny mint dimenzió

A modern, demokratikus alapokon álló hatalomgyakorlás egyik alapvető feltétele a korlátozásoktól mentes, 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 demokráciamérések egyik alapvető visszatérő eleme.⁸ Pokol (1988)

⁶ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés.

⁷ Kormányzati képesség alatt azon eszközök összességét értjük, amelyeken keresztül a kormányzat biztosítani tudja a politikai pluralizmus megvalósulását, az alapvető emberi jogok érvényesülését mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás folyamatában.

⁸ Többnyire a politikai pluralizmussal összekapcsolott formában a Freedom House által használt mutatószámok éppen úgy tartalmazzák, mint a Polity IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI, a Polity IV. Dataset vagy a Vanhanen Index.

álláspontja szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszer, amelynek bináris kódja a *kormányozni vagy ellenzétkben lenni* értékduál.⁹

Ebből kifolyólag elsősorban¹⁰ a választások azok az események, amelyek a politika társadalmi alrendszerében meghatározzák az értékduálon történő elrendeződést és ezzel magának a politikai versenynek a kimenetelét. A politikai versenyen belül mindezek alapján elsősorban maguk a választások és a választások főszereplői, a pártok képezik vizsgáldásunk fő vonulatát.

A politikai verseny vonatkozásában – amely erősen kötődik a politikai ciklusokhoz – a 2017. évi *Jó Állam Jelentés* ugyanazon ciklusközi helyzetben íródott, mint a megelőző, 2016-os jelentés, ezért az ott megállapítottak javarészt helytállóak voltak a 2017-es jelentés készítésekor is. A 2018-as jelentés idejére azonban a politikai ciklikusság a váldtpontjához érkezett, ugyanis 2018. április 8-án általános országgyűlési választásokat tartottak hazánkban.

A politikai verseny ciklikusságát illetően leszögezzhetjük, hogy a választási versenyt kísérő kampányok tájékoztatják és mobilizálják az időről időre információhiánnyal küzdő és politikai passzivitásba forduló állampolgárokat. Ebből következően az is kijelenthető, hogy a politikai verseny erőteljesen a választási ciklikusságra épül. A választások között rendszerint alábbhagy a versengés, a ciklusközi időszaknak ezért eltérő a mechanizmusa, mint a választási időszakoknak. Több olyan alkotmányjogi megoldásra is felfigyelhetünk, amelyek ezt a ciklikus kilengést kísérlék meg tompítani oly módon, hogy sűrítik a politikai versenynek teret adó alkalmakat, ezzel egyrészt fenntartva a választói érdeklődést, másrészt pedig reagálva a választói hangulatváltozásra. Az ilyen megoldások egyfajta állandó, éles politikai versenyt eredményeznek.

2018-ban a kutatócsoport a politikai verseny dimenziójában egy új, aggregált mutató bevezetésével alkalmazkodott a politikai ciklikusság változásához, amely a politikai pártok struktúráját kívánja ábrázolni több ismérv együttes szerepeltetésével.

A kutatócsoport által fejlesztett új mutató ábrázolásának tengelye a párt, amelyen az alábbi rész-egész viszonyban lévő kategóriák szerepelnek: a Magyarországon bejegyzett pártok száma, az országgyűlési választásokon egyéni jelöltet állító pártok száma, a Magyarországon országos listát állító pártok száma, végül a *választásokon 1%-ot elérő pártok száma*. A kutatócsoport álláspontja szerint ez az aggregált mutató, amely a dimenzió ötödik, utolsó indikátoraként, *Pártstruktúra* elnevezéssel került bele a 2018-as jelentésbe, alkalmas arra, hogy a pártok politikai részvételének sikerességéről is képet adjon.

2.1. Javasolt indikátorok

A fentiek figyelembevételével a kutatócsoport a 2018. évi *Jó Állam Jelentés*ben az alábbi indikátorokat javasolta szerepeltetni a politikai verseny dimenziójában.

Ahogy fentebb említettük, a kutatócsoport a módszertanát tekintve változatlanul, aktualizált adatsorokkal szerepelteti *A politikai verseny kimeneti mutatói* elnevezésű, saját

⁹ A témáról lásd részletesebben POKOL Béla (1988): A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái. *Szociológia*, 4. sz. 343–360.

¹⁰ Az „elsősorban” jelző itt arra utal, hogy megfigyelhetünk más olyan módot, ami az értékduálon történő rendeződést befolyásolja. Ilyen például a választást követő koalíciós tárgyalás a politikai szereplők között.

fejlesztésű, aggregált indikátort. Az indikátor a pártok versengését a közvélemény-kutatási adatok alapján, négy nagy, meghatározó közvélemény-kutató (Ipsos/Závecz Research, Tárki, Nézőpont, Medián) méréseinek átlagát alapul véve, három mutatóval jellemzi. 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 kutatócsoport szintén a kontinuitás jegyében emelte át a 2016. és 2017. évi *Jó Állam Jelentésekből* a Pártok, pártalapítványok állami támogatása mutatót, amely a pártok és pártalapítványok rendszeres állami támogatásának összegét ábrázolja az adott évi költségvetési kiadási főösszeg arányában, évenkénti bontásban.

A politikai pártok állam részéről történő támogatása olyan megoldás a modern demokráciák politikai szervezeteinek finanszírozási igényeire, amely az egyfajta erőfölénnyel (például jelentős tagsággal és tagdíjbevéttel, tehető adományozói körrel) rendelkező pártok előnyét igyekszik korlátozni a politikai versenyben, ezért mindenféleképp megemlítendő a politikai verseny mérése során mint olyan tényező, amely kiegyenlítő hatásával a tényleges politikai verseny fenntartását hivatott elősegíteni.

Szintén változatlan módszertannal, aktualizált adatsorokkal emelte át a kutatócsoport *A parlamenti interpellációk száma, megoszlása az ellenzék és a kormánypártok között* elnevezésű mutatót, amely a politikai verseny parlamenten belüli megnyilvánulását, aktivitását kívánja mérni az interpellációkon keresztül. Az interpelláció jellemzően a mindenkori ellenzék eszköze, ugyanakkor azt a mindenkori kormánypárt is alkalmazza.

A *Bizalom a pártokban* mutató az Eurobarometer reprezentatív kérdőíves vizsgálatának eredményét tárja elénk, amely idősorosán és nemzetközi összevetésben is rendelkezésre áll. A pártokba vetett bizalom a kutatócsoport álláspontja szerint fontos aspektusa a politikai verseny dimenziójának, mivel egyfajta minőségi mércéje a politikai verseny főszereplőinek, a pártoknak. Mindezek okán a kutatócsoport az indikátor megtartása mellett döntött. Az Eurobarometer mérése során feltett kérdés magyar fordítása így hangzik: „*Mennyire bízik Ön egyes intézményekben? Kérem, mondja meg, inkább bízik vagy inkább nem bízik a politikai pártokban.*”

A kutatócsoport végül, de nem utolsósorban az általa fejlesztett, *Pártstruktúra* elnevezésű, aggregált mutató beemelését javasolja új indikátorként a politikai verseny dimenziójába. Abban a korábbiakkal egyezően foglalt állást a kutatócsoport, hogy a politikai pártok a modern demokratikus államok kulcsfontosságú szereplői. A pártok alapításának szabadsága a demokráciák minőségi ismérve, a politikai verseny minimális feltétele. A demokrácia ezen fontos csatornája, a politikai párt azonban csak akkor tekinthető a politikai verseny valódi résztvevőjének, ha jelenléte társadalmi szinten mérhető, az általa közvetített értékek ténylegesen eljutnak a választópolgárokig. Ennek a társadalmi jelenlétnek a legautentikusabb mércéje a politikai verseny tekintetében a négyévente megrendezett országgyűlési választásokon történő szereplés, illetve az erre való képesség. A 2014-es választásokra a jogalkotó a választási rendszert – annak alapstruktúrájának, logikájának megtartása mellett – jelentősen átalakította. Mindez érintette az országos lista állításának feltételeit is, ezért a kutatócsoport – tekintettel a lezajlott választásra, amely immáron a második volt a választási rendszer átalakítása óta – indokoltnak tartotta egy aggregált mutató segítségével ábrázolni a pártstruktúrát. A kutatócsoport által fejlesztett mutató ábrázolásá-

nak tengelye a párt, amelyen az alábbi rész-egész viszonyban lévő kategóriák szerepelnek: a Magyarországon bejegyzett pártok száma, az országgyűlési választásokon egyéni jelöltet állító pártok száma, illetve a Magyarországon országos listát állító pártok száma, és végül a választásokon 1%-ot elérő pártok száma.

A kutatócsoport álláspontja szerint ezen három kategória segítségével le lehet írni a párt politikai térben való jelenlétét. A mutatóban megjelenített három mérőszám közül az a képesség, hogy legalább egy egyéni jelöltet állítson a párt, a politikai jelenlét minimumát jelenti. Ennél már lényegesen komolyabb szint, ha a párt képes országos listát állítani, ehhez ugyanis komoly számú ajánlás szükségeltetik mind a korábbi, mind pedig a jelenlegi szabályok alapján. Ehelyütt hívjuk fel ugyanakkor a figyelmet, hogy az ajánlás rendszere mindkét szabályozás alapján visszaélésekre ad lehetőséget. Végül, ha a választásokon egy párt megszerzi az országos listára leadott szavazatok legalább 1%-át, az megkérdőjelezhetetlenül jelzi, hogy a politikai tér aktív szereplője, ugyanis mérhető választói bázist tudhat maga mögött.

3. A politikai részvétel mint dimenzió

A politikai részvétel dimenziójához tartozó kormányzati képesség olyképp definiálható, hogy a kormányzat a közelet 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 demokrácia-definíciók másik alapvető eleme. A részvétel szempontja szintén szükséges, de önmagában nem elégséges feltételként jelenik meg a meghatározó demokráciafelfogásokban, és valamilyen formában a demokráciamérések többségében is szerepet kap. A politikai részvétel szinterei többé-kevésbé a politikai versenyével azonosak, tehát itt is az országgyűlési választások, az önkormányzati választások, a népszavazások vizsgálata indokolt elsősorban, de nem kizárólagosan.

A politikai részvétel dimenziójában a demokratikus választások és ezáltal a politikai részvétel ciklikusságához igazodva a 2017-ben szerepeltetett, *Időközi választási részvétel* mutató helyett a kutatócsoport idén, 2018-ban a „rendes” országgyűlési választásokon való részvétel vizsgálatát tartotta indokoltnak. Az általános parlamenti választásokon való részvétel ugyanis olyan megkerülhetetlen adat, amelyre nyilvánvalóan reagálnia kell a 2018-as jelentésnek. Mindemellett a kutatócsoport a hosszú távú koncepcióját, miszerint idomulni kíván a politika ciklikusságához, ezzel a mutatócserével tudja a leginkább megvalósítani.

A kutatócsoport hosszas mérlegelést követően döntött úgy 2017-ben, hogy újításként a politikai részvétel dimenziójában *A gyülekezési jog gyakorlása* mutató segítségével a bejelentett békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések számát méri arra alapozva, hogy azok – a választások, népszavazások mellett – a legjellemzőbb politikai részvételnél értékelhető tényállás, a gyülekezés lehetőségét nyújtják az állampolgárok számára. Az indikátor elméleti megalapozását illetően fontos leszögeznünk, hogy a gyülekezési jog első generációs, az alkotmányjogász-szakma által politikai természetűnek tartott, alapvető jog.

A többi szerepeltetni kívánt mutató, úgymint a helyi és országos népszavazási kezdeményezések vagy a demokrácia működésének értékelése (az Eurobarometer mérése alapján) szintén változatlan a 2017. évi *Jó Állam Jelentés*hez képest.

4. A társadalmi kapcsolatok előmozdítása mint dimenzió

A társadalmi kapcsolatok előmozdítása dimenzió a korábbi, *A társadalmi párbeszéd előmozdítása* dimenzió újragondolásaként került a 2017-es *Jó Állam Jelentés*be tekintettel arra, hogy e dimenzió mutatói inkább a társadalmi kapcsolatok infrastruktúráját vizsgálják, az adatok input jellegűek, és nem a párbeszéd tényleges megvalósulását mutatják. Infrastruktúra alatt jelen esetben azon jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket értjük, amelyek aktív tevékenységükkel hozzájárulnak a vélemények megformálásához és azok közvetítéséhez a helyi és országos politikai vezetők felé, intézményes keretet biztosítva ezzel a társadalmi párbeszédhez. A társadalmi kapcsolatok kiépülésének elősegítésével összefüggő kormányzati képesség azt mutatja meg, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi szervezetek (államon kívüli társadalmi szervezetek, érdekképviseletek, nem kormányzati szervezetek, NGO-k) véleménye és szakmai javaslatai milyen módon tudnak artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni, és a politikai rendszer különböző szintjein a politikai (politics), valamint a kormányzati döntéshozatal (public policy) részévé válni. A társadalmi kapcsolatok és ezen keresztül a társadalmi párbeszéd intézménye a parlamentáris demokrácia egyik olyan eszköze, amely – érvényesülése esetén – biztosítja a politikai döntéshozatal hatékonyságának növelését. Habermas (1993) megállapította, hogy a demokratikusan szervezett államok egyik legfontosabb alapkövetelménye a társadalmi nyilvánosság: többek között ennek segítségével válik a döntéshozatal átláthatóvá és végső soron legitimmé.¹¹

4.1. Az indikátorképzés hazai és nemzetközi háttere

Különbséget kell tenni a jóléti állam követelményei mentén működő szociális párbeszéd, valamint az ezen körön túlmutató társadalmi kapcsolatok között. Az előbbi kiterjedt és intézményesült, tudományosan is megfelelően kutató eszközrendszerrel rendelkezik, vizsgálódásunk így tudatosan az utóbbira szorítkozik. A társadalmi nyilvánosság, valamint ezen belül is a nyilvános párbeszéd minden demokratikusan szervezett állam sine qua nonja.

Ezzel együtt azonban elmondható, hogy nincsen olyan dedikált nemzetközi indikátor, amely megfelelően alkalmazható lenne a hazai viszonyokra. Vannak olyan releváns nemzetközi kutatások, amelyek jó kiindulási alapként szolgálhatnak a társadalmi kapcsolatok dimenzió indikátorainak megalkotásához. Az átláthatóságot – mint a közbizalom, a kedvező gazdasági környezet, illetve a jó kormányzás meghatározó előfeltételét – kulcsfogalomként alapul vevő Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) Better Life Index kutatásának Civic Engagement fejezete foglalkozik a társadalmi párbeszéd és aktivitás kérdéskörével. Az indexet a választási rész-

¹¹ HABERMAS, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Századvég Kiadó.

vétel, valamint a törvényhozás során alkalmazott társadalmi párbeszéd minősége határozza meg. A politikai, kormányzati döntéshozatal során elsősorban a nyilvános párbeszéd törvényi és intézményi garanciáinak meglétét és stabilitását vizsgálja. A kutatás kapcsolatot lát a döntéshozatal átláthatósága, a döntések állampolgári megértése és elfogadása, valamint a választási részvétel között.

A Standard Eurobarometer közvélemény-kutatás kérdése, hogy a megkérdezett megítélése szerint mennyit számít a szava (my voice counts D72), szintén lényeges a témánk szempontjából. Az Eurobarometer felmérés rendszeresen megvizsgálja, hogy az egyes tagországok lakói milyen arányban érzik, hogy figyelembe veszik őket a saját országukban.

Jelentős a 129 országot vizsgáló Bertelsmann Alapítvány transzformációs indexe (BTI). Itt a kutatás középpontjában azok az országok szerepelnek, amelyekben társadalmi és gazdasági átalakulási folyamatok zajlanak. Az indexet a politikai, valamint a gazdasági transzformációs folyamatok értékeinek átlagából képezik. Az Economist Intelligence Unit demokráciaindex szintén méri a társadalmi részvétel mértékét a döntéshozatali folyamatok területén három fő pillér, a társadalmi vitákba való bekapcsolódás, a választási részvétel, valamint a pártokba való belépés mentén.

4.2. Javasolt indikátorok

A kutatócsoport az indikátorszett kiválasztásánál kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a mutatók tükröt állítsanak a társadalmi párbeszéd intézményrendszeré elé. Ebből adódóan elsősorban olyan mutatók kerültek be, amelyek a társadalmi kapcsolatok keretként működő szervezetekről nyújtanak részinformációkat, amelyeket együtt értelmezve komplexebb képet kapunk a társadalmi kapcsolatokon keresztül megvalósuló párbeszéd minőségéről.

A politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma indikátor azt mutatja meg, hogy mennyire beszélhetünk élő, szerves és reflexív kapcsolatokról a társadalom politikai alrendszeré, a jogalkotásban részt vevő politikai intézmények (Országgyűlés, önkormányzatok, kormány stb.), illetve az intézményesült formában társadalmi szervezatként működő érdekcsoportok között. *A politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetekben önkéntes munkát végzők száma* indikátor esetében a kutatócsoportunk – a KSH nonprofit szervezeteket osztályozó rendszere alapján – a politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési tevékenységcsoportba tartozó, működő nonprofit szervezeteknél adott évben önkéntes munkát végzők számát vizsgálta. A demokrácia ugyanis kizárólag akkor tudja betölteni teljes mértékben a szerepét, ha az állampolgárok a politikai események alakításában részt vesznek, aktívan kifejezik véleményüket a politikusok tevékenységéről.

5. A demokratikus joggyakorlás mint dimenzió

A kutatócsoport a demokratikus joggyakorlás dimenziójához kapcsolódó alapozó tanulmány írásakor – és ezzel együtt a dimenzióhoz rendelt indikátorok meghatározásakor – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tudományos igényű, objektív és szubjektív mérhetőség követelményének történő megfelelés érdekében nem változtat az indikátorok összeállításának metodikáján. A nemzetközi mechanizmusok (például az Emberi Jogok Európai

Egyezményének végrehajtását biztosítani hivatott intézményrendszer) alapvető jellemzője az emberi jogok széles körű érvényesülésének elősegítése és figyelemmel kísérése, különös tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének megvalósulására. Ezen intézményrendszerek megalkotása mögötti eszmék arra az alapelvre vezethetők vissza, hogy nem létezik „jó hatalom” korlátok nélkül. A hatalom és a korlátok egyensúlya, a checks and balances (fékek és egyensúlyok) elve különféle módon jelenhet meg a kontinentális és angolszász jogrendszerekben.

A szabadságjogokkal összefüggő jogalkalmazási, valamint objektív intézményvédelmi kötelezettségek tárgyalásával összefüggésben magyarázatra szorul a demokratikus joggyakorlás dimenzió elnevezés. Ezzel összefüggésben utalni kell arra, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2015-ben útjára bocsátott Jó Állam-kutatás célja olyan komplex kutatási paradigma megalkotása, amely széleskörűen írja le azon kiemelt kormányzati képességek tartalmi értékeit, amely képességek alapvetően meghatározzák egy demokratikus államberendezkedés minőségét. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság volt elnökének értelmezése szerint a jó állam gondolata összefügg a jó jog gondolatával, és ez a jogállam, vagyis az államnak a jog uralma alá történő helyezésével kristályosodik ki a legtisztábban.¹²

Ebből adódóan a jó állam és a jó jog gondolata egymástól elválaszthatatlan, minőségi egységet képez, hiszen a jognak mint a társadalmi és gazdasági berendezkedés infrastruktúrájának kell funkcionálnia. Amennyiben a jogszabályok és a jogalkotás minősége gyengül, úgy közép- és hosszú távon a társadalmi berendezkedés is gyengül, hiszen a jogállamba, jobbiztonságba vetett hit csak kiszámítható és következetes jogalkalmazás esetén áll fenn, aminek közvetlen előfeltétele a színvonalas jogalkotás.

A kormányzás egyfelől jelentheti a jog oldaláról és a jog által történő kormányzást, másfelől összefüggést mutathat valamilyen idealisztikus államszervezési eszmerendszerrel, amelyet a kormányzat minden állami alrendszerre igyekszik kiterjeszteni. Ilyen idealisztikus államszervezési elv lehet például az igazságosság, észszerűség, valamint a hátrányos helyzetű állampolgárok védelmének előtérbe helyezése. Lamm Vanda szerint jelentheti továbbá az állami intézményeket mint a kiépített állami szervezetrendszer elemeit, illetve ezen elemekre vonatkozó eljárási formák összességét.¹³

A jogállam meghatározása tehát történhet egyrészt a fentebb már említett tartalmi elemek vizsgálatán keresztül, másrészt a formális jogi eljárásrendek körülírása révén.

A jogállamiság gyakorlatilag a nemzetközi egyezményekben lefektetett emberi jogok érvényesülésén keresztül manifesztálódik. Joseph Raz álláspontja értelmében a joguralom „jóformán mindig nagy erkölcsi értékkel bír”, és célja az, hogy „a lehető legkisebbre csökkentse a szabadsággal és a méltósággal szembeni sérelmeket, melyeket a jog saját céljait követve okozhat”.¹⁴ Robert von Mohl szerint ezen álláspontból következik, hogy a jogállam ideális esetben a lehető legkisebb mértékben és csakis annyiban korlátozza az állampolgár egyéni szabadságát, amely korlátozás elengedhetetlennek mondható a többi állampolgár szabadságjogainak kiteljesedéséhez, ezáltal biztosítja a *törvény előtti egyenlőséget, továbbá*

¹² PACZOLAY Péter (2013): Jó állam – jó jog. In FEJES Zsuzsanna – KOVÁCS Endre Miklós – PACZOLAY Péter – TÓTH J. Zoltán szerk.: *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, MJÁT–Gondolat. 9.

¹³ LAMM Vanda – PRESCHKA Vilmos szerk. (2009): *Jogi lexikon*. Budapest, Complex. 804.

¹⁴ RAZ, Joseph (1995): A joguralom értéke. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 128–130.

lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.¹⁵ Ebből Petrétei József szerint az következik, hogy az állam mindenkor és feltétel nélkül tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat, és csak a lehető legszükségesebb mértékben korlátozza az ember szabadságát.¹⁶

„Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.”¹⁷ A jelenleg hatályos alaptörvényünk is különbséget tesz államszervezeti szabályok, alapjogok és állampolgári jogok között, azonban fontos utalni arra, hogy ezek tartalmilag kiegészítik egymást, együtt mutatják meg az államberendezkedés értékközpontúságának minőségét.

Az értékek akár pozitív, akár negatív irányú változása konkrét képet adhat a jogtudatosságról, valamint az állampolgároknak a demokratikus joggyakorlással való esetleges elégedettségéről. Patyi és Varga Zs. megállapította, hogy a jogállamiság igazi biztosítéka az, ha a speciális jogvédelmi eljárásokra csak kivételes eszközként van szükség.¹⁸ Paczolay szerint a jogállam sikerességben rá van utalva a működtetőire, vagyis a rendszer egészét csakis a jogállami intézmények stabil és elvárásokat teljesítő működése igazolhatja.¹⁹

Azt, hogy milyen a jó állam, elsősorban a társadalmi berendezkedésre és az ahhoz kapcsolódó sajátosságokra tekintettel lehet meghatározni. Mivel a kormányzati szféra gazdaságot ösztönző intézkedései, szabályozásai jelentős hatást gyakorolnak a gazdasági folyamatokra – és ezzel az emberek életszínvonalára is –, a jó állam tartalmi elemeit nem lehet meghatározni a jó kormányzás feltételeinek és összetevőinek ismerete nélkül. A jó kormányzás alapvető követelménye az állami feladatok összehangolása úgy, hogy a hatalomgyakorlás a demokratikus alapértékek – mint például a hatalmi ágak elválasztásának követelménye – mentén történjen, a közérdek és a közjó elősegítése érdekében. Mindennek az alapja és a védelem eszköze a társadalmi kontroll, amely csak a közügyek iránt érzékeny és érdeklődő társadalom esetében jelenhet meg magas szinten.

5.1. Javasolt indikátorok

A jogállamiság egyik tartalmi követelménye az állami intézményrendszer demokratikus működése, vagyis az, hogy az intézmények a közhatalmi tevékenységüket a választópolgárok érdekeinek – ezen keresztül pedig a közérdek – érvényesítése végett gyakorolják. A *Demokratikus joggyakorlás* dimenzió egyik lábát a demokratikus jogalkotás és demokratikus jogalkalmazás, vagyis az állami intézményrendszer működésének vizsgálata jelenti, a másik lábát pedig az állampolgári joggyakorlás vizsgálata a szabadságjogok érvényesülésén keresztül. A jogalkotó a demokratikus jogalkotást az állampolgári joggyakorlás, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerét biztosító egyéb intézmények tevékenységének figyelembevételével tudja megvalósítani. A demokratikus jogalkalmazás alapja pedig a bírói önkény

¹⁵ MOHL, Robert von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 32–36.

¹⁶ PETRÉTEI József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 143.

¹⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

¹⁸ PATYI András – VARGA Zs. András szerk. (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

¹⁹ PACZOLAY 2013, 21.

tilalma, a társasbíráskodás mint igazságszolgáltatási alapelv, valamint az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő, az alkotmányos alapjogi mércének is megfelelő bírói ítélezés.

Az alapjogi mércének is megfelelő bírói ítélezést és az állampolgári alapjogi tudatosságot vizsgálja *Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok száma* indikátor. Szintén az állampolgárok alapjogi tudatosságáról és aktivitásáról ad képet az alapjogvédelem másik szereplőjéhez, az ombudsmanhoz benyújtott panaszok számának elemzése. A demokratikus joggyakorlás fogalmán belül a demokratikus végrehajtás követelményét vizsgálja a *Nyitott kormányzat* indikátor, tekintettel arra, hogy a demokrácia követelménye akkor tud maradéktalanul érvényesülni, hogyha az állampolgárok a kormányzati folyamatokkal összefüggő információkhoz az elérhető legteljesebb mértékben hozzájutnak. Fontos kiemelni, hogy amennyiben az állampolgár nem jut hozzá az őt érintő releváns információkhoz, úgy a politikai véleményét sem tudja megfelelően kialakítani, ebből következően pedig a politikai jogait sem tudja megfelelően érvényesíteni.

Az állampolgárok szubjektív alapjog-érvényesülési benyomásain túlmenően kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a jogalkalmazók mennyiben látják az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek. Ezt a kérdéskört veszi górcső alá *A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások* indikátor.

6. A sajtószabadság mérésének hazai és nemzetközi háttere

A modern, demokratikus jogállam elképzelhetetlen a szabad sajtó és a véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog teljes körű érvényesülése nélkül. A konkuráló vélemények sajtóban történő megjelenése nagymértékben hozzájárul az állampolgárok szabad véleményformálásához, ezáltal is elősegítve a politikai vélemények sokszínűségének, pluralizmusának a megvalósulását. A kutatócsoport a sajtószabadság tartalmi elemeinek vizsgálatán túlmenően a véleménynyilvánítás infrastrukturális lehetőségeit és azok területi megoszlását vizsgálta. A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszközének, a média szabadságának biztosítása, amely egyben a társadalmi kontroll feladatát is ellátja.

A kormányzati képesség demokratikus mérése kizárólag a szabad sajtó keretei között valósítható meg. A mérés azonban többnyire szubjektív elemekre épül, hiszen a sajtószabadság-indexek országonként eltérnek, és magukon viselik az egyes országok sajátos jellemzőit. A népakarat kialakulásában megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtónak és a demokratikus sajtószabadság követelményének. Ez egyik oldalról a sajtópluralizmus megvalósulásában érhető tetten, vagyis a különféle politikai ideológiájú sajtótermékekhez történő hozzájutás lehetőségében, másik oldalról pedig a kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatás követelményében.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás és az objektivitás alapelvárás a mai modern szabályozásban. A tájékoztatás objektivitását – többek közt – a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA) folyamatosan vizsgálja, azonban a vizsgálatok bizonyos metakommunikációs tényezőket nem tudnak értékelni. Az indikátorok kiválasztásánál a kutatócsoport ebben az évben is azt a célt tűzte ki, hogy a külső és belső, valamint az objektív és szubjektív tényezők is jelen legyenek a kiválasztott indikátorokban.

A szűkebb érvényességű, de pontosabb eredményeket mutató objektív mérések mellett a sajtószabadság dimenziójában is kiemelten szerepeltetni kívántuk a tágabb érvényességi körben alkalmazható szubjektív mutatókat, amelyek egyben meg tudnak felelni a sajtószabadság objektivitáskritériumainak is. A hazai médiaszabályozás keretét az Alaptörvény, valamint a médiaalkotmányként is hivatkozott, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény mint sarkalatos törvény adja. Ezen belső, objektív tényezők révén információkat nyerhetünk a sajtószabadság hazai normatív háttéréről, a sajtószabadság konkrét érvényesüléséhez szükséges jogi infrastruktúra állapotáról. A szubjektív mutatók ugyanennek a megítéléséről szolgáltathatnak adatokkal. A kutatócsoport kiemelt figyelmet fordított az olyan nemzetközi szervezetek által kidolgozott kutatási eredményekre és módszertanra, mint például a Freedom House, Reporters Without Borders, amelyek kiemelten foglalkoznak a sajtószabadság érvényesülésének egyes kérdéseivel.

A nemzetközi felmérések közül a Riporterek Határok Nélkül (Reporters Without Borders) szervezet hasonló szempontok alapján rangsorol 180 vizsgált országot. A legfontosabb vizsgált kritériumok a médiapluralizmus és függetlenség, az újságírók biztonságának és szabadságának tiszteletben tartása, valamint jogalkotási, intézményi és infrastrukturális környezet. Magyarország 2013-ban az 56. helyen, 2014-ben a 64. helyen, míg 2015-ben a 65., 2016-ban a 67., 2017-ben a 71., 2018-ban pedig a 73. helyen végzett a vizsgált 180 ország közül. A lista élén a skandináv országok állnak.

A Freedom House Freedom of the Press Indexe sem mutat jobb eredményt: Magyarország 2016-ban 40 pontot kapott a 100-ig terjedő skálán, 2017-ben pedig 44-et (0 – teljesen szabad, 100 – nem szabad), ami az úgynevezett *részben szabad (partly free)* kategóriába sorolja hazánkat. E lista élén is a skandináv országok végeztek.

A hatásterületi vizsgálat során felmerült a két fenti, nagy presztízsű mutató külön-külön történő beemelésének lehetősége, azonban a kutatócsoport arra a megállapításra jutott, hogy érdemesebb egy mutatóba aggregálni a két felmérést, mivel így reprezentatívabb képet kaphatunk. Ennek következtében megalkották az összevont sajtószabadság-mutatót, amely a 2016. évi Jó Állam-kutatások kiemelt nívuma volt.

Tekintettel a *Demokrácia* hatásterület kutatási sajátosságaira, a dimenzió indikátorainak fejlesztése során a kutatócsoport elsősorban a politikai és gazdasági témákkal foglalkozó sajtót vizsgálta 2017-ben és 2018-ban is. A dimenzió egyik legfontosabb mutatója a politikai-gazdasági típusú média aránya a teljes médián belül. A jelentés hangsúlyt fektet arra, hogy idén is megjelenítse az ellenzéki médiahasználat arányát a főbb hírműsorokban, vizsgálva ezzel, hogy a politikai pluralizmus mint demokratikus alapérték hogyan és milyen mértékben érvényesül. Az ezzel kapcsolatosan kifejlesztett indikátor a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság éves mutatóján alapul.

A kutatásokkal összefüggésben továbbra is fontosnak tartottuk a sajtószabadság „közegének”, azaz magának a médiának az infrastrukturális fejlettségét, pluralitását mérni, mégpedig mennyiségi szempontból, a vállalkozások száma alapján. A kutatócsoport határozott álláspontja, hogy minél több a sajtótermék az adott piacon, annál hatékonyabban és jobban sikerül a vélemények sokszínűségét az állampolgárok felé közvetíteni.

6.1. Javasolt indikátorok

A kutatócsoport tehát egy új indikátort vezetett be a 2016-os *Jó Állam Jelentés*ben Összevont sajtószabadság-mutató néven, amely több, nemzetközileg is elismert mutató aggregálásával, robusztus módon mutatja be a hazai sajtószabadság szubjektív helyzetét. Fontos kiemelni, hogy nagy érvényességi területre vetíthető, de szubjektív jellegű mutatóról van szó. Az indikátor a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters without Borders Word Press Freedom Indexét, valamint az Economist Intelligence Unit Democracy Indexének a Civil Liberties alindexét jeleníti meg úgy, hogy a magas értékek jelentik a sajtó szabadságát. Természetesen a sajtószabadságnak elengedhetetlen tartalmi követelménye a vélemények sokszínűségének megjelenítése. Ezt hivatott mérni *Az ellenzéki politikusok médiahasználatának aránya a főbb hírműsorokban* indikátor.

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 sajtóhasználatnak a parlamenti pártok főbb hírműsorokban elhangzó összes beszédidejéhez viszonyított arányát kívánja mérni.

A 21. században az információhalmaz javarészt az internet közvetítésével jut el mind a fiatalabb, mind pedig az idősebb generációkhoz. A nyomtatott sajtótermékek helyett már elsősorban az internetes portálok nyújtanak naprakész politikai és gazdasági információkat. Épp ezért fontos visszajelzés az *Online híreket, napilapokat, folyóiratokat olvasók aránya a 16–74 éves népességben belül* indikátor.

A kutatócsoport indokoltnak tartotta vizsgálni a hírekkel, aktualitásokkal, politikával és gazdasággal foglalkozó műsorok arányát is a televízióknál és rádióknál, mivel a szabad állampolgári véleményalkotás egyik legfontosabb követelménye a naprakész, megfelelő gazdasági és politikai jellegű tájékoztatás. Ennek hiányában ugyanis nem kerülhetnének a választópolgárok ténylegesen olyan helyzetbe, hogy érdemben dönteni tudjanak két felkínált alternatíva között.

Szintén a fent kifejtett tájékoztatás követelményével van szoros kapcsolatban *A lapkiadással, műsor-összeállítással és műsorszolgáltatással foglalkozó vállalkozások száma* indikátor. Ez az indikátor mennyiségi szempontok alapján vizsgálja a nyomtatott sajtó közeget. Önmagában az ilyen jellegű tevékenységgel foglalkozó vállalkozások száma még nem ad teljes képet a hazai sajtószabadság és politikai pluralizmus állapotáról, ugyanakkor a kutatócsoport által kiválasztott többi indikátorral együtt értelmezve hozzájárulhat a sajtószabadság és a sajtó-infrastruktúra jelenlegi állapotának megértéséhez.

7. Összegzés

A Jó Állam-kutatás demokrácia hatásterületén 2017 és 2018 között alapvetően a két politikai területen, a politikai verseny és a politikai részvétel dimenzióiban történtek említésre méltó változások, amelyek elsősorban a politika természetes ciklikusságának köszönhetők. A 2017-es és a 2018-as év közötti legjelentősebb változás, amely a *Demokrácia* hatásterület vonatkozásában nem hagyható figyelmen kívül, az általános országgyűlési választások meg-

tartása. Erre a munkacsoportnak mindenképp reagálnia kellett a 2018. évi kutatások során, ami a fentebb említett két területen több mutatócserét eredményezett. A további három területen, így *A társadalmi kapcsolatok előmozdítása*, *A demokratikus joggyakorlás biztosítása* és *A sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása* dimenziókban a kutatócsoport jellemzően a kontinuitást tartotta szem előtt, a korábbi mutatók frissítésével és az aktuális adatok elemzésével, ugyanis ezeken a területeken a munkacsoport álláspontja szerint nem történt 2017 és 2018 között olyan külső változás, amelyre mutatócserével kellett volna reagálni.

Felhasznált irodalom

- HABERMAS, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Századvég Kiadó.
- KAISER Tamás (2016): *Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében*. Államtudományi Műhelytanulmányok, 1. sz. 2–18.
- LAMM Vanda – PRESCHKA Vilmos szerk. (2009): *Jogi lexikon*. Budapest, Complex Kiadó.
- MOHL, Robert von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 32–36.
- PACZOLAY Péter (2013): Jó állam – jó jog. In FEJES Zsuzsanna – KOVÁCS Endre Miklós – PACZOLAY Péter – TÓTH J. Zoltán szerk.: *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, MJÁT–Gondolat.
- PATYI András – VARGA Zs. András szerk. (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PETRÉTEI József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- POKOL Béla (1988): A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái. *Szociológia*, 4. sz. 343–360.
- RAZ, Joseph (1995): A joguralom értéke. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 128–130.

Jogi hivatkozások

11/1992. (III. 5.) AB határozat
Magyarország Alaptörvénye

Vákát oldal

A demokratikus joggyakorlás dimenzió kutatásának indokoltsága, adatainak integrálhatósága a holisztikus értelemben vett *Jó Állam Jelentésben*

Cservák Csaba¹ – Farkas György Tamás² – Rimaszécsi János³

1. Bevezetés

A jogállamiság egyik tartalmi követelménye az állami intézményrendszer demokratikus működése, hogy az intézmények a közhatalmi tevékenységüket a választópolgárok érdekeinek – ezen keresztül pedig a közérdek – érvényesítése végett gyakorolják. A *Demokratikus joggyakorlás* dimenzió egyik lábát a demokratikus jogalkotás és demokratikus jogalkalmazás, vagyis az állami intézményrendszer működésének vizsgálata jelenti, a másik lábát pedig az állampolgári joggyakorlás vizsgálata a szabadságjogok érvényesülésén keresztül. A demokratikus joggyakorlás a kormányzati képesség szempontjából a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg, amely az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható. A jogalkotó a demokratikus jogalkotást az állampolgári joggyakorlás, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerét biztosító egyéb intézmények tevékenységének figyelembevételével tudja megvalósítani. A demokratikus jogalkalmazás alapja pedig a bírói önkény tilalma, a társasbíráskodás, mint igazságszolgáltatási alapelv, valamint az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő, az alkotmányos alapjogi mércének is megfelelő bírói ítélezés.

Ezen kettősség figyelembevételével döntött úgy a kutatócsoport, hogy mind az úgynevezett valódi alkotmányjogi panaszokat, mind pedig a bírák által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárásokat a kutatás tárgyává teszi, mivel a szerzők álláspontja szerint a demokratikus jogalkalmazás a jogszabályok Alaptörvénynek megfelelő értelmezésén alapul.

Ennek megfelelően, amennyiben az eljáró bíró megítélése szerint az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenes, vagy alkalmazása az adott esetben Alaptörvénybe ütközik, kiemelten fontos, hogy utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezzen az Alkotmánybíróságon. *A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások* indikátor egyrészről egyfajta tükröt tart a jogalkotó elé azáltal, hogy megmutatja, a bíróságok milyen

¹ Dr. habil. Cservák Csaba habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

² Dr. Farkas György Tamás egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

³ Dr. Rimaszécsi János doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

mértékben tartották a jogalkotást alaptörvény-ellenesnek, másrésről pedig egyfajta képet adhat a bírák alaptörvény-tudatos ítélkezéséről.

Az alapjogi mércének is megfelelő bíró ítélkezést és az állampolgári alapjogi tudatosságot vizsgálja *Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok száma* indikátor. Az indikátor már a 2015. évi, első *Jó Állam Jelentés* indikátorkészletébe is bekerült, így a kutatások kezdetétől lehetséges a tendenciózus vonalak meghatározása.

Figyelemmel arra, hogy a kutatás során alapul vett mezoszintű demokráciafogalom – amely a politikai verseny érvényesülésén túlmenően az alapjogok érvényesülését is figyelembe veszi – elengedhetetlen tartalmi összetevője az alapjogokra érzékeny, független és magas szakmai színvonalon ítélkező igazságszolgáltatás, a kutatócsoport indokoltan látta a bíróságok alkotmányos működésének a vizsgálatát.

A hatásterületi vizsgálat jövőbeni célja lehet a két kapcsolódó indikátor (valódi alkotmányjogi panaszok és bírák által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások száma) aggregálása, beépítése a javasolt mutatók közé tekintettel arra, hogy az indikátor széles körű értelmezése és az értelmezés eredményeinek a kivetítése a teljes jogalkalmazási gyakorlatra csak a többi indikátorral együtt célszerű.

2. A valódi alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó indikátorok indokoltsága, koncepcionális alapjai, kapcsolódási pontok a jelentés egyéb indikátoraihoz, különös tekintettel a Biztonság és bizalom a kormányzatban dimenzióra

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) valódi alkotmányjogi panasz esetén felülvizsgálja az egyedi bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját. Ez jelenti tulajdonképpen a legerősebb alapjogvédelmi formát, mivel az Alkotmánybíróságnak korábban nem volt lehetősége felülvizsgálni a jogerős bírói döntéseket. Amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisít egy jogerős bírói döntést, úgy a Kúria határozata alapján sor kerülhet új eljárás lefolytatására annak függvényében, hogy van-e elbírálatlanul maradt kérdés a bíróság előtt. Az alkotmányos alapjogoknak ezért markánsabban kell megjelenniük a jogági ítélkezésben, mert ennek hiányában egy esetleges alkotmánybírósági felülvizsgálat eredményeképp az egyedi bírói döntés megsemmisülhet.⁴ Ez ráadásul egy kúriai döntés kapcsán a rendkívüli jogorvoslat rendkívüli jogorvoslatának tekinthető. Ha viszont később meghoznak egy alkotmánybírósági határozatot vagy alkotmányossági mércét, az ellentmondhat a Kúria jogegységi döntésének.

Fontos azonban kiemelnünk, hogy csak egy korlátozott felülvizsgálatról van szó, amely kizárólag az alapjogok érvényesülésének vonatkozásában veszi górcső alá a jogerős bírói ítéleteket. Ezzel az Alkotmánybíróság a gyakorlati problémák irányába mozdult el, mert az utólagos normakontroll megindítására jogosultak köre szűkült. Az absztrakt, konkrét sérelmeket nem szenvedő korábbi panaszosok kivizsgálását megszüntette az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.).

⁴ CSERVÁK Csaba (2016): *Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere*. Habilitációs tézisek. Budapest, KRE ÁJK. 6.

Az alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

A bíróság alapjogi rendelkezés tartalmát továbbra sem határozhatja meg. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Mindebből azonban nem következik, hogy a bíróság az általa elbírálni kívánt ügyre vonatkoztatva a törvény alapjogi tartalmának értelmezésén keresztül közvetetten – másodlagos jogértelmezéssel – ne értelmezhetné autonóm módon az Alaptörvény rendelkezéseit.

Az igazságszolgáltatás egyébként – a demokráciakutatásokon túlmenően – más hatás-területi elemzésekben is kiemelten fontos szerepet játszik. Itt kell megemlíteni a *Biztonság és bizalom a kormányzatban* hatásterület *Jogbiztonság* dimenzióját, amely a lakosság jogrendszerbe vetett bizalmát, az ezer lakosra jutó, éves, igazságügyre és büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadások mértékét, a tárgyévben az elsőfokú bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek számát, a fellebbezési arányt polgári peres ügyekben az elsőfokú döntés ellen, valamint az érkezéstől számítva két éven túl befejezett, elhúzódó elsőfokú polgári peres eljárások arányát mutatja meg.

A valódi alkotmányjogi panaszok és a bírák által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások közvetlenül is összefüggésbe hozhatók a lakosság jogrendszerbe vetett bizalmával, valamint az elhúzódó peres ügyek számával is. Amennyiben ugyanis a bíróság az alkotmánybírósági normakontroll-eljárás idejére felfüggeszti a bírósági peres eljárást, a felfüggesztés időtartamával a pertartam értelemszerűen meghosszabbodik.

Szintén konkrét összefüggés mutatható ki a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma és a benyújtott valódi alkotmányjogi panaszok száma között, mivel minél elégedettebbek az állampolgárok a jogági bíróságok alapjog-értelmező tevékenységével, annál kevésbé fognak élni az alkotmánybírósági igényérvényesítés lehetőségével.

3. Az alkotmányjogi panaszok összehasonlító tipizálása

Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény II. fejezetén belül a 9. cím szabályozza. A 26. § alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy az nincs számára biztosítva.

Az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

A legfőbb ügyész szintén az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott, egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

A 27. § értelmében pedig a testülethez fordulhat az egyedi ügy érintettje, amennyiben egy bírói döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy az nincs számára biztosítva.

A kutatócsoport egyaránt vizsgálta a bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt [Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján], az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelem miatt [Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján], alaptörvény-ellenes bírói döntés miatt (Abtv. 27. §-a alapján), valamint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen [a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján] benyújtott alkotmányjogi panaszokat.

A fenti lehetőségek összevetéséből megállapíthatjuk, hogy a jogszabállyal szemben magánszemély által előterjeszhető normakontroll-kérelem megszűnése ellenére az állampolgár alapjog-érvényesítési lehetőségei nagymértékben kiszélesedtek, aminek eredményeképp az Alkotmánybíróság referádájában nagy számban jelentek meg az állampolgári panaszok.

4. Visszatekintés a korábbi jelentésekre, a kutatások alapján tendencia megfogalmazása a bírói jogalkalmazás alkotmányosságával kapcsolatban

A 2015. évi Jó Állam-kutatások keretében a 2014-ben benyújtott alkotmányjogi panaszok kerültek górcső alá. Az azóta eltelt években a különböző típusú alkotmányjogi panaszok előterjesztései alapján különböző tendenciák vázolhatóak fel. A bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt [Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján] előterjesztett panaszok száma tartósan 30 és 50 között mozgott, amely a bírósági eljárások éves számához képest elhanyagolhatóan alacsony, de viszonylag stabil értéknek tekinthető.

Ugyanezen következtetések vonhatók le az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelem miatt [Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján] előterjesztett alkotmányjogi panaszok vonatkozásában, amelyek száma szintén 30 és 50 között változik. Az előbbiekkal ellentétben az alaptörvény-ellenes bírói döntés miatt (Abtv. 27. §-a alapján) előterjesztett alkotmányjogi panaszok száma évről évre növekvő tendenciát mutat. Míg 2014-ben mindössze 161 ilyen panaszt terjesztettek elő, addig 2017-ben ez a szám már 330 volt. A választási eljárásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszok száma érthető okokból az országgyűlési választások évében kiugróan magas értéket mutat.

5. Az alkotmányjogi panaszok és a jogalkalmazói gyakorlat kapcsolódási pontjai

Az alkotmánybírósági gyakorlat előtérbe kerülésével – bizonyos jogterületeken legalábbis – megnőhet a joghézagokra vonatkozó alapjogi jogalkalmazás súlya. Ez közvetett Alaptörvény-értelmezést eredményezhet, mert bár a bíróság nem az Alaptörvény tételes rendelkezéseit vizsgálja, a törvény alkotmányos tartalommal való megtöltése során értelmezi az adott

alkotmányos alapjogot és azzal összefüggő alkotmánybíróági gyakorlatot is. Ez különösen érdekes kérdésként merülhet fel mondjuk egy olyan ügyben, ahol nincs alkotmánybíróági határozat a témakörben. Ily módon gyakorlatilag elsődleges Alaptörvény-értelmezést végez a jogági bíróság az alapul fekvő törvény vonatkozásában.

Ezzel szemben az alkotmánybíróági felülvizsgálat kizárólag alaptörvényességi szempontokat vesz figyelembe – törvény alapján nem is tehet mást –, és ebből adódóan nincs tekintettel az ügy egyéb lényeges körülményeire. Az alkotmánybíróági ügyrend a bírósági eljárásjoghoz viszonyítva (Pp., Be.) jóval rugalmasabbnak mondható, és ez aránytalan többsélysúlyt jelent az alkotmánybíróági felülvizsgálat számára.

Mindebből az következik, hogy az – akár közvetett, akár közvetlen – Alaptörvény-értelmezés követelményének megjelenése, valamint az Alkotmánybíróóság igazságszolgáltatáshoz tendáló funkcióinak az előtérbe kerülése új helyzet elé állítja a magyar igazságszolgáltatás résztvevőit. A bírónak a döntése meghozatalakor figyelemmel kell lennie az Alaptörvényre és az azzal összefüggésben kimunkált alkotmánybíróági gyakorlatra, és ítéletével olyan alkotmányossági mércét kell elérnie, amely számol az alapjogi jogértelmezés követelményeivel is.⁵

Az Alkotmánybíróóságnak az igazságszolgáltató hatalmi ág felé történő eltolódása komoly jogfilozófiai kérdéseket is felvet, mivel egy alapvetően a bírósági hierarchián kívül álló testületről beszélünk, amely közvetlen befolyást gyakorol a teljes igazságszolgáltatási államhatalmi ágra. Tekintettel az alkotmánybírák megbízatásának a keletkezésére, az Alkotmánybíróóság ebben az értelemben inkább politikai testületnek tekinthető. Ez természetesen nem érinti azt az alapszubsztanciát, hogy döntései meghozatalában alapvető elvként jelenik meg a függetlenség és az utasíthatatlanság. A hatalmi ágak megosztása szempontjából aggályosnak tekinthető, hogy a törvényhozó hatalmi ág által legitimált Alkotmánybíróóság ilyen nagy befolyást tud gyakorolni a független igazságszolgáltatásra.

Ez komoly hatással van a Kúria és az Alkotmánybíróóság viszonyára is, mivel az Alkotmánybíróóság által megsemmisített bírósági döntések vonatkozásában a Kúria egy speciális eljárás keretében dönt valamely alsóbb fokú bíróságnak az új eljárásra történő utasításáról. Nem egyértelmű az sem önmagában a törvényi szabályozás alapján, hogy a jogorvoslat kimerítésének követelménye az alkotmányjogi panasz kapcsán magában foglalja-e a rendkívüli jogorvoslat kimerítésének követelményét is.

A bíróságnak az ügy kapcsán előtte alapul fekvő jogszabályt az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően kell értelmeznie.⁶ A bíróságnak a döntése meghozatalakor egyfajta alkotmányossági tesztet kell lefolytatnia. Ebben az értelemben tehát az alkotmánybíróági felülvizsgálat mégis egyfajta negyedfokként értelmezhető, hiszen a bírósági döntések alaptörvény-konformitását felülvizsgálja.

Az Alaptörvény értelmezése továbbra is az Alkotmánybíróóság kizárólagos jogosultsága az Abtv. 38. §-a alapján. Arról azonban az Alaptörvény 28. cikke nem rendelkezik, hogy a bíróságnak ezt az értelmezést a korábban már megalkotott alkotmánybíróági határozatokon keresztül kell lefolytatnia, vagy pedig autonóm, önálló jogértelmezésről van szó. Az, hogy ez az értelmezés egy önálló, autonóm jogértelmezés, vagy pedig a vonatkozó

⁵ A jogértelmezés módszereiről lásd CSERVÁK Csaba (2014): Jog és nyelv kapcsolata, különös tekintettel a bírói jogértelmezésre. *Glossa Iuridica*, 1. évf. 2. sz. 33–36.

⁶ Magyarország Alaptörvénye, 28. cikk.

alkotmánybírószági határozatokon keresztül kell történnie, az Alaptörvény-értelmezés kapcsán vezethető le az Abtv. 38. § (1) és (2) bekezdései alapján. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a bíróságoknak az alkotmánybírószági gyakorlattól elrugaszzkodó, önálló alapjog-értelmezési tevékenysége jogbizonytalansághoz vezetne, ezért mindenképpen tekintettel kell lenniük az értelmezés folyamán a korábbi alkotmánybírószági határozatokra és alkotmányossági mércékre.

Jelenleg a szabályozás hiányossága miatt azonban fennállhat egyfajta értelmezési duplikáció, ezért ebben a körben jogalkotás lenne szükséges. A valódi alkotmányjogi panasz intézménye a fentiekből adódóan egyfajta alapjogi mérlegelés követelményét állítja a bíróságok elé, amelynek keretében a bírácoknak figyelemmel kell lenniük az Alkotmánybírószág által az elmúlt évtizedekben kialakított alapjogi értelmezésekre, alkotmányos követelményekre.⁷

Fontos vizsgálat alá vonnunk az Alkotmánybírószág negatív törvényhozó és igazságszolgáltató hatalmi funkcióhoz köthető hatáskörei közötti kapcsolódási pontok közül az alapvető alkotmányos kérdés feltételét, mint *res iudicata* hatást kiváltó feltételt.

Jogrendszerünk nagy eljárásjogi kódexeihez hasonlóan a valódi alkotmányjogi panasz esetében is a *res iudicata* megállapításához szükséges feltétel egy korábban elbírálttal azonos ügyre és azonos jogszabályra, alapjogra, alkotmányjogi összefüggésre – utóbbiakat összefoglalva jogalapra – történő hivatkozás.

Az Alkotmánybírószág egyes hatáskörei, legyenek bár különböző jellegűek-logikájúak, hatnak egymásra, egymásra hatásuk pedig befolyással van a testület működésére.⁸ Ezen általános érvényű megállapításból kifolyólag a kutatás során vizsgáltuk az igazságszolgáltatási hatalmi funkcióval bíró valódi alkotmányjogi panasz, valamint a „klasszikus” negatív jogalkotói funkciót megtestesítő utólagos normakontroll-eljárás közötti kölcsönhatást.⁹

Kutatásaink során az egyes panaszeljárások elemzését követően arra a megállapításra jutottunk, hogy a két fent említett, AB által gyakorolt, különböző logikájú hatáskör közötti kapcsolat – és ennek következtében a valódi alkotmányjogi panaszeljárásra gyakorolt *res iudicata* jellegű eredmény – a legtisztább formában az indokolás nélkül felmentett kormánytisztviselők egyedi bírósági határozatokkal szemben előterjesztett valódi alkotmányjogi panaszainak visszautasítása során jelent meg. Mindezek alapján az alábbiakban ezen esetkörön keresztül kívánjuk szemléltetni az utólagos normakontroll-eljárás által a valódi alkotmányjogi panaszra gyakorolt *res iudicata* hatást.

A jogalkotó a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdés b) pontját akképp állapította meg, hogy „*a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti*”. A korábbi Abtv. rendelkezései alapján – amely normakontroll-eljárásban lehetővé tette a *popularis actio* – tizenhat személy fordult az Alkotmánybírószághoz a fenti jogszabályi rendelkezés

⁷ Lásd DARÁK Péter (2012): Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírószági Szemle*, 1. sz.

⁸ Az alkotmánybírószágok nemzetközi összetetésben, egymástól merőben különböző hatáskörökkel rendelkezhetnek, amelyek között lényeges megtalálni az összhangot. Az alkotmánybírószágok hatásköreiről nemzetközi összetetésben részletesebben lásd CSERVÁK Csaba (2015): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In CSERVÁK Csaba szerk.: *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest, Patrocinium Kiadó. 94–100., illetve CSERVÁK Csaba (2017): *Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően*. Kézirat.

⁹ Az egyes hatalmi funkciók közötti kölcsönhatás kérdéséről részletesebben lásd CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz.

alkotmányellenességének megállapítása és ezáltal a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítése érdekében.

Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll-eljárásban meghozott 8/2011. (II. 18.) AB határozatában – annak érdekében, hogy időt biztosítson a jogalkotónak, és a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése ne maradjon szabályozatlanul – a Ktjt. problematikus pontját pro futuro hatállyal megsemmisítette. Megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott, munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott, közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott, bírósághoz fordulás jogát és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott, emberi méltósághoz való jogot.

A megsemmisítés időpontjának meghatározásánál az Alkotmánybíróság figyelembe vette, „hogy mivel a Ktjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására”.¹⁰

A fenti alkotmányellenes jogszabály alapján,¹¹ hatályossága idején elbocsátott kormánytisztviselők sok esetben peres úton kísérelték meg jogukat érvényesíteni, aminek sikertelenségét követően több esetben kezdeményeztek az Abtv. 27. §-a alapján valódi alkotmányjogi panaszeljárást.

Az indítványozók a valódi alkotmányjogi panasz tárgyában többek között a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint annak nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat visszautasította.¹²

A visszautasítások magyarázataképp az AB ügy érvelt, hogy miután a bíróságok – a pro futuro megsemmisítés miatt – a 8/2011. (II. 18.) AB határozat közzététele után is kötelesek voltak az alkotmányellenessé nyilvánított Ktjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaztak új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket, ugyanis az indítványokban előadottakat a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság már elbírálta. Az Alkotmánybíróság ezért ezen ügyekben – a fentiekre figyelemmel – megállapította, hogy az indítványok alapjogi érvelése megegyezik a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban korábban már vizsgáltakkal, azaz hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról a 8/2011. (II. 18.) AB határozat már döntött, így az indítványok új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem tartalmaznak.¹³

Az Alkotmánybíróság tehát ezért utasította vissza a valódi alkotmányjogi panaszindítványokat, mert az azokban felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket korábban utólagos normakontroll keretei között már eldöntötte, az indítványok alapjogi érvelése megegyezik az utólagos normakontroll-eljárásban vizsgáltakkal. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a valódi alkotmányjogi panaszokra egy korábbi utólagos normakontroll-eljárás ítélt dologként hatott, és a két teljesen más logikájú, alanyú, tárgyú eljárástípus közötti

¹⁰ ABH 2011, 49, 84.

¹¹ Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pont.

¹² Lásd például: 3029/2015. (II. 9.) AB végzés; 3030/2015. (II. 9.) AB végzés; 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés.

¹³ 3166/2016. (VII. 22.) AB végzés, indokolás [22]–[23].

kapocs – amely gyakorlatilag res iudicataként funkcionált – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés volt. A fentiek alapján vizsgálatunk fókuszpontjába az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés mint a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele került.

Az Abtv. 29. §-a szerint „*az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be*”.

Véleményünk szerint a fenti jogszabályi definícióban, amely a befogadhatóság feltételeit határozza meg, lényeges kiemelnünk a vagylagos kapcsolatot e feltételek között. Az AB tehát vagy a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség*, vagy *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén* fogadhatja be az alkotmányjogi panaszt. Amennyiben elfogadjuk az alkotmányjogi panaszok elutasításának érvelését, miszerint nem tartalmaz *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést* az indítvány, a vagylagos jogszabályi rendelkezés alapján még mindig felmerül a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* vizsgálatának lehetősége. A fentiek végső soron azt a kérdést vetik fel, hogy az Abtv. 29. §-a szerinti befogadhatósági feltételek konjunktív avagy diszjunktív feltételek-e.

Az AB a két törvényi feltételt nem választotta élesen szét a befogadási gyakorlat kialakítása során, mivel a két kritérium a legtöbb esetben nem válik el egymástól, sőt egyes vélemények szerint nem is lehet szétválasztani a kettőt.¹⁴ Fontos hangsúlyoznunk ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság több, Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszeljáráásban kimondta, hogy az Abtv. textuális értelmezésének¹⁵ megfelelően vagylagos, diszjunktív feltételként tekint az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott két befogadási feltételre.¹⁶

Mivel a bíróságoknak deklaráltan alkotmányellenes jogszabályt kellett alkalmazniuk a vizsgált esetkörben, ezért a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* jelen esetben, *az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstől* független befogadhatósági feltételként, véleményünk szerint befogadhatóvá teszi az indítványokat. Ezen esetben az általános gyakorlattól eltérően a két feltételt élesen meg lehet különböztetni egymástól, ugyanis egy olyan jogszabály alkalmazásának kötelezettségét, amelynek alkotmányellenességét már megállapította az AB, egyértelműen *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként értelmezhetünk*, amely attól függetlenül fennáll, hogy a normakontroll-eljárásban és a valódi alkotmányjogi panaszindítványokban ugyanazon *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések* merülnek fel.

Megjegyzendő, hogy a fentiekben túlmenően találhatunk olyan alkotmánybírói különvéleményt, amely azt is felvetette, hogy nem helytálló az AB azon többségi megállapítása, miszerint ne lenne a be nem fogadott alkotmányjogi panaszok esetén *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés*, tehát egyes vélemények szerint mindkét befogadhatósági feltétel fennállt a vizsgált esetekben.¹⁷

¹⁴ Lásd BRITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az Alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 159., 205.

¹⁵ A jogértelmezés egyes módszereiről, különösen a nyelvtani (textualista) értelmezésről, jelentőségéről részletesebben lásd CSERVÁK 2014; POKOL Béla (2013): A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 3. sz., különösen 128–129.; POKOL Béla (2005): *Jogelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó.

¹⁶ Lásd 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [19]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [19].

¹⁷ Lásd 3166/2016. (VII. 22.) AB végzéshez fűzött különvélemény.

Következtetésként arra az általános, absztrakt megállapításra juthatunk az ismertetett esetkör elemzése során, hogy amennyiben utólagos normakontroll-eljárásban jogszabályt semmisít meg az AB, de a megsemmisített jogszabály alapján már születtek egyedi bírói döntések, a valódi alkotmányjogi panasz előterjesztése során az Abtv. 29. §-a szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek az általános gyakorlattól eltérően jól megkülönböztethetőek, és ezen esetben a befogadhatóság vizsgálata során inkább a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* kerülhetne előtérbe, mint az *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés*.

Ezzel szemben az AB eddigi gyakorlata alapján a törvényhozó hatalmi funkcióhoz köthető utólagos normakontroll-eljárásban hozott döntés az ott elbírált *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről* res iudicata hatással bírt az igazságszolgáltató hatalmi funkcióhoz köthető valódi alkotmányjogi panaszeljárásokban felvetett, ugyanazon *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések* vonatkozásában, mivel az Alkotmánybíróság akként foglalt állást a vizsgált valódi alkotmányjogi panaszok visszautasítása során, hogy a beadványokban felvetett *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket* normakontroll-eljárásban már elbíráta.

Ezzel kapcsolatban problémaként merülhet fel, hogy az objektív alapjogvédelmet megtestesítő utólagos normakontroll-eljárás és az egyéni jogvédelem eszközeként funkcionáló valódi alkotmányjogi panasz más hatalmi funkcióhoz köthető, más logikájú jogintézmények.¹⁸

Az általános, normatív jellegű normakontroll-eljárást – amely során az AB negatív jogalkotói tevékenységét fejt ki – úgy kapcsolni a valódi alkotmányjogi panaszhoz, hogy az megátolja a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságát egyfajta speciális res iudicata alkalmazásával,¹⁹ véleményünk szerint a valódi alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi célját áshatja alá, az eljárás lényege ugyanis épp az alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása.²⁰

Véleményünk szerint a jelen írásban vázolt eset – amikor is lényegében ténykérdésként kezelhető, hogy alkotmányellenes döntés született egyéni ügyben, hiszen alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak – a sikeres alkotmányjogi panasz típuspéldája kellene, hogy legyen, mégpedig a normakontroll-eljárásban született döntést úgy összekapcsolva a valódi alkotmányjogi panasszal, hogy az megalapozza, és ne ellehetetlenítse ez utóbbi befogadását.

Álláspontunk szerint tehát eltérő hatalmi beágyazottsága és tárgya okán az utólagos normakontroll-eljárás inkább az alkotmányjogi panaszban foglaltak legfőbb támasza, mint a valódi alkotmányjogi panaszra res iudicata hatást gyakorló előzményeljárás.

Érthető a pro futuro hatály indoka a jelen írásban vizsgált utólagos normakontroll-eljárásban – még ha ezzel az Alkotmánybíróság alkotmányellenes jogszabály alkalmazását írta elő a bíróságoknak ideiglenesen. Az Alkotmánybíróság negatív jogalkotóként a törvényhozó hatalmi funkcióhoz köthető tevékenységét ellensúlyozta azzal, hogy amennyiben a körülmények úgy kívánják, időt biztosít a törvényhozás számára. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak mint az alkotmányosság őrének figyelemmel kell lennie arra,

¹⁸ Az alapjogvédelem intézményrendszeréről, különböző eljárásairól részletesebben lásd CSERVÁK Csaba (2013): *Az ombudsmantól az alkotmánybíróságig – az alapvető jogok védelmének rendszere*. Debrecen, Lícium-Art.

¹⁹ Oly módon, hogy a normakontroll-eljárásban körüljárt ugyanazon alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés eldöntöttsége okán nem fogadja be a valódi alkotmányjogi panasz alapjogi érvelését.

²⁰ Lásd a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13].

hogy a törvényhozás mint állami tevékenység „kisegítése” – azaz a jogállamiság biztosítása azáltal, hogy ne legyen akár egy nap sem, amikor egy adott jogintézménynek nincs hatályos szabályozása – az igazságszolgáltatási hatalmi funkció működésében és az egyéni alapjogvédelemben okozhat zavart.

Megváltozott hatalmi pozíciója révén az Alkotmánybíróság immár nemcsak a törvényhozó hatalomhoz köthető, hanem szerves kapcsolatban áll az igazságszolgáltató hatalmi funkcióval is. Álláspontunk szerint a valódi alkotmányjogi panasz intézménye és az egyéni alapjogvédelem előtérbe helyezése épp a fentihez hasonló helyzetekre (is) adhat jogállami választ, amikor a generális szempontok érvényesülése az individuális jogvédelemben zavart okoz, és a törvényhozó hatalmi funkció helytelen működése – jelen esetben alkotmányellenes jogszabály alkotása – az igazságszolgáltató hatalom működésére negatívan hat. A bíróságok ilyenkor ugyanis a törvényekhez kötve kénytelenek alapjogsértő ítéleteket hozni.

A szemléltetett esetkör és a felvetett probléma alapján *pro futuro* kijelenthetjük, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményében – annak körülmekintő és bölcs alkalmazása esetén – nagy lehetőségek rejlenek, ugyanis az Alkotmánybíróságot egyfajta kiegyensúlyozó szerep betöltésére teszi alkalmassá. Ennek segítségével biztosítani lehet a törvényhozó hatalmi funkció kiszámítható, alkotmányos működését, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az igazságszolgáltatás alapjogokkal összhangban lévő jogalkalmazását még abban az esetben is, ha a bíróságok kénytelenek akár rövid ideig is alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazni.

6. Összefoglalás, a terület vizsgálatának tudományos jövőképe

Az Alkotmánybíróság elhelyezése a hatalmi ágak között több módon is lehetséges. Az Alaptörvény-értelmezés az alkotmányozó hatalmi ág, az eseti bírói döntések alapjogi felülvizsgálata az igazságszolgáltató hatalmi ág, a negatív jogalkotás²¹ pedig a törvényhozó hatalmi ág felé tolja el az Alkotmánybíróságot. Mivel szerteágazó hatalmi funkciói miatt az Alkotmánybíróság egyik klasszikus hatalmi ághoz sem sorolható egyértelműen, felmerül a lehetőség, hogy az Alkotmánybíróságról mint önálló hatalmi ágról elmélkedjünk.

Összességében megállapítható, hogy a stabilan emelkedő számok ellenére is – 2014-ben 333 panaszt terjesztettek elő, 2017-ben 404-et – az előterjesztett alkotmányjogi panaszok száma elenyésző az éves szinten lezáródó bírósági eljárások számához képest. Ebből egyrészt kiolvasható, hogy a jogági bíróságok magas alapjogi tudatossággal, meggyőzően ítéleznek, másrészt pedig az is, hogy az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslati lehetőség még nem terjedt el széles körben a jogkereső állampolgárok körében.

Tekintettel arra, hogy a benyújtott valódi alkotmányjogi panaszok száma már 2014 óta folyamatosan kutatások tárgyát képezi, valamint arra, hogy 2016-ban külön indikátort vezettek be a bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások vizsgálatára, a középtávú tendenciák figyelemmel kísérése érdekében továbbra is indokolt az említett területek elemzése és kutatása. A 2019. évi *Jó Állam Jelentésben* – tekintettel a 2018. évi országgyűlési választásokra – a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz (Ve. 233. §-a alapján) vizsgálata különösen indokolt lesz.

²¹ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés 24. cikk (3) bekezdés.

Felhasznált irodalom

- BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az Alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz.
- CSERVÁK Csaba (2013): *Az ombudsmantól az alkotmánybíróságig – az alapvető jogok védelmének rendszere*. Debrecen, Lícium-Art.
- CSERVÁK Csaba (2014): Jog és nyelv kapcsolata, különös tekintettel a bírói jogértelmezésre. *Glossa Iuridica*, 1. évf. 2. sz. 31–54.
- CSERVÁK Csaba (2015): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In CSERVÁK Csaba szerk.: *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest, Patrocinium Kiadó. 94–100.
- CSERVÁK Csaba (2016): *Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere*. Habilitációs tézisek. Budapest, KRE ÁJK.
- CSERVÁK Csaba (2017): *Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően*. Kézirat.
- DARÁK Péter (2012): Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 1. sz.
- POKOL Béla (2005): *Jogelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó.
- POKOL Béla (2013): A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 3. sz. 128–141.

Jogi hivatkozások

- 3/2013. (II. 14.) AB határozat
 3029/2015. (II. 9.) AB végzés
 3030/2015. (II. 9.) AB végzés
 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés
 3166/2016. (VII. 22.) AB végzés
 3166/2016. (VII. 22.) AB végzéshez fűzött különvélemény
 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés
 8/2011. (II. 18.) AB határozat
 Magyarország Alaptörvénye

Vákát oldal

Hatékony közigazgatás

Háttér tanulmány a *Jó Állam Jelentés Hatékony közigazgatás* fejezetének 2017. és 2018. évi kiadásához

Fibinger Anita¹ – Kádár Krisztián²

„Nem minden számszerűsíthető, ami számít, és nem minden számít, ami számszerűsíthető.”
(A. Einstein)

1. Bevezetés

2015 óta a negyedik *Jó Állam Jelentés* készül el,³ benne különböző mérésekből származó adatokat közlünk a magyar közigazgatás állapotáról, strukturális jellemzőiről, kapacitásairól, szolgáltatásairól és társadalmi megítéléséről. Tesszük mindezt annak biztos tudatában, hogy ez a formálódó mutatókészlet inkább alkalmas a közigazgatás egy-egy szegmensének értő – tehát a fenti einsteini gondolatot tükröző – bemutatására, esetleg összefüggések, ellentmondások feltárására, mintsem egy koherens és teljes körű közigazgatáskép megrajzolására. Ezen defenzívnek tűnő megállapítás mögött egyrészt a korábbi tanulmányokban sokat hivatkozott módszertani korlátok, adatszolgáltatási hiányosságok és szerkesztési kötöttségek állnak, de kétségkívül egyfajta mentegetőzés is, amiért nem vállalkozunk a közigazgatás – jó voltának vagy hatékonyságának – összegző megítélésére. Mindez nem ment fel minket az alól, hogy törekedjünk olyan indikátorok kialakítására, amelyek értékeinek változása segít minket annak eldöntésében, hogy a közigazgatás részleteiben (és összességében) *jól, jobban* látja-e el a neki rendelt szerepét. Ezt a kutatómunkát továbbra is érdekes, izgalmas szellemi kihívásnak tekintjük, egyúttal üdvözljük azt a véleményünk szerint kedvező folyamatot, amely – részben a közigazgatás-fejlesztést érintő Jó Állam Mutatók (JÁM) bázisán – a Jó Állam Projektmutatók (JÁPM) projektfejlesztési logikába illesztéséhez vezetett, gyakorlati (közpolitikai) relevanciát kölcsönözve kutatásunknak.

Jelen fejezet a *Jó Állam Jelentés*ben közölt indikátorok mögött meghúzódó megfontolásokat, szerepeltetésük (mérésük) indokoltságát és egyben módszertani korlátait összegzik. Röviden tehát mindazt, ami a jelentésből annak műfaji és terjedelmi meghatározottsága folytán kimaradt. Szerkezetileg követjük a *Hatékony közigazgatás* hatásterület – Hozzá-

¹ Fibinger Anita közigazgatási szakértő, Jó Állam Hatékony Közigazgatás munkacsoport tagja.

² Kádár Krisztián címzetes egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.

³ A szerzők köszönetet mondanak a *Jó Állam Jelentés* 2017–2018. évi kiadásainak *Hatékony közigazgatás* című fejezetében közreműködő Balogh Gábor, Barkóczy Dalma, Fekete Letícia, Papp-Somlai Alexandra és Tarpai Zoltán közigazgatási szakértőknek.

férhetőség, Ügyfélteher és Erőforrás-felhasználás – dimenziók szerinti bemutatását,⁴ elsősorban a hatékonyság fogalomköréhez, valamely aspektusához való kapcsolódásuk bizonyításával, jellemzően az alábbi szempontok mentén.

A jelentésbe kerülő indikátoroknak az alábbi követelményegyüttesnek kell megfelelniük:

- A relevanciateszt során azt vizsgáltuk, hogy az indikátor 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, avagy annak ellenében hat, rontva a közigazgatási képességet.
- Végül azt vizsgáltuk, hogy rendelkezésre állnak-e adott indikátorra vonatkozóan longitudinális, megbízható idősoros adatok vagy adatforrások.

2. Hozzáférhetőség dimenzió

2.1. Hozzáférhetőség és hatékonyság

A *Hozzáférhetőség* dimenzió nem véletlenül szerepel első helyen a *Hatékony közigazgatás* fejezetben belül. A hatékonyság a közigazgatás hétköznapi kontextusában ma leggyakrabban a versenyképességet jelenti. Míg a piacon a hatékonyság elsősorban a költségek csökkentésében és a profit maximalizálásában érhető tetten, addig a közigazgatás vonatkozásában – áttekintve a hazai közigazgatási reformmal kapcsolatos szakmai diskurzus elmúlt évtizedeit – a szervezetrendszer átalakításában vagy az ügyintézési folyamatok egyszerűsítésében jelentkezik leginkább (ügyfélszolgálati és háttérügyintézési oldalon egyaránt). Mindez feltételezhetően abból a meggyőződésből táplálkozik, hogy a közigazgatás rosszul szervezett, idő- és költségigényes, bonyolult eljárásokat működtet, és gyakran betarthatatlan szabályozásból fakadó, felesleges adminisztratív terheket ró az ügyfeleire és saját magára egyaránt. Mindez hatékonysági tartalékokat képez a rendszerben, következésképpen a hatékonyságjavító intézkedések összefonódnak a debürokratizálás gondolkörével és szándékával. A mai közigazgatás a szolgáltatóképesség növelésére törekszik, amely révén képes az ügyfelek különféle élethelyzetből fakadó problémáit megoldani. Mindemelllett az infokommunikációs technológiák soha nem tapasztalt ütemű fejlődéséből következően minden állam feladata, hogy állampolgárai igényeit a legkorszerűbb módon és keretek között kiszolgálja.

A korszerű és versenyképes szolgáltatásnyújtásnak ugyanakkor két szegmense határozható meg. Fontos a szolgáltatási portfólió ügyfelek igényeit lekövető folyamatos bővítése, de eközben az ügyfelek elégedettsége magától értetődő módon csak akkor lehet teljes, ha ezek a modern szolgáltatások reálisan el is érhetők számukra. Ebben a dimenzióban így a hatékony közigazgatás alapfeltételének teljesülését vizsgáljuk, vagyis azt, hogy az állam

⁴ A *Felkészültség* dimenzió elemző bemutatása jelen fejezet központi témakörének fókuszált bemutatásából fakadóan elmarad.

milyen módon igyekeznek a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyéni élethelyzetekből fakadó korlátainak lebontására, illetve az azokból fakadó előnyök kihasználására.

A jó állam nemritkán a piaci mintákat követve a kereslet-kínálat szempontjait igyekeznek alkalmazni a hatékony közigazgatás megteremtésében. A dimenzió ezt vizsgálva megmutatja, hogy milyen, a hagyományostól – azaz a személyes kapcsolaton alapulótól – eltérő ügyintézési csatornák állnak rendelkezésre, ezek milyen fejlettségűek, illetve ezen szolgáltatásokat mennyire akarják és mennyire képesek kihasználni az ügyfelek.

A dimenzió mérési módszertana a direkt közigazgatási szolgáltatásnyújtás mennyiségi paramétereinek bemutatásán alapul, vagyis mindhárom közigazgatási csatorna tekintetében törekszünk annak számszerűsítésére, hogy milyen mértékben veszik igénybe az ügyfelek a szolgáltatásnyújtás legújabb formáit, és milyen mértékben bővül a még ma is leghangsúlyosabbnak mondható személyes ügyfélkiszolgálás kínálata, illetve hogyan alakul az ezekhez való hozzáférhetőség javítása. Az eredmények értékelése során azon kérdésekre keressük a választ, hogy vajon az állam hatékonynak mutatkozik-e a közigazgatási szolgáltatási portfólió korszerűsítésében és polgárai igényeinek minél magasabb színvonalú kiszolgálásában.

A 2017-es évhez képest a *Hatékony* dimenzió mutatói nem változtak. A terület az idei évben is az alábbi öt mutató elemzéséből tevődik össze:

- H.1.1. A fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül
- H.1.2. A kormányablakban intézhető ügykörök száma
- H.1.3. A legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közúti távolság a fővároson kívül
- H.1.4. Az Ügyfélkapu-regisztrációk, -belépések és a feltöltött dokumentumok száma
- H.1.5. Konkrét adó- és járulékügyben sikeres telefonos ügyintézéssel záruló hívások száma

2.2. A dimenzió indikátorai és kapcsolódásuk

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

A H.1.1. indikátor a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók arányát vizsgálja az internetező lakosságon belül. Ezzel rögtön egy kakukktojásnak nevezhető indikátor nyitja meg a dimenziót, ugyanis itt tulajdonképpen objektív adatok helyett egyfajta percepcióalapú mérésről beszélhetünk. Az indikátor a korszerű szolgáltatások igénybevételét elemzi, kizárva az olyan befolyásoló tényezőket, mint a digitális kompetencia hiánya. A fejlettebb szintre fókuszál, mert az egyúttal feltételezi az alacsonyabb komplexitású szintek használatát is. De mit tekinthetünk fejlettebb szintnek? A hazai e-közigazgatásban ma az érdemi ügyintézés az elektronikus űrlapbenyújtási lehetőségeken alapszik. Ez az indikátor így fejlett e-közigazgatási szolgáltatások alatt az e-űrlapok benyújtását érti, és ezek arányát vizsgálja évről évre az uniós adatokhoz viszonyítva.

Az adatok önbevallásos statisztikán alapulnak, ezért több szubjektív faktor is árnyalja a teljes képet. Egy ilyen felmérés esetén nagy jelentőséggel bír az időzítés, azaz hogy milyen

időszakban történik az ügyfelek megkérdezése, fontos, hogy a kérdéseket hogyan tesszük fel, és persze elengedhetetlen a kérdező és az ügyfél közötti „közös szókincs” megléte. Évről évre nagy dilemmát jelent a kiértékelés során, hogy vajon egy közigazgatási szakértő és a laikus, vagy az infokommunikációs technológiákban jártas és modern szolgáltatásokra vágyó ügyfél ugyanazt érti-e űrlap és űrlapbenyújtás alatt. Az indikátor szempontjából értelmezésünk szerint már az is űrlapbenyújtásnak minősül, ha az ügyfél egy elektronikus portálfelületen kitölt néhány mezőt, megválaszol néhány kérdést, és benyújtja a kérelmét. Ugyanakkor sejtéseink szerint a digitális kompetenciákkal felvértezett ügyfelek ezt még nem sorolják az e-űrlapok körébe. Ezzel szoros összefüggésben érdemes megemlíteni új szolgáltatások megjelenését. Így jövőre érdekes kérdés lesz, hogy az e-Papír – amely valójában egy strukturálatlan (és ennél fogva megkérdőjelezhető rendeltetésű) űrlapnak tekinthető – használata mennyivel emelheti meg az űrlapbenyújtások volumenét, és egyáltalán az ügyfelek beleértik-e ebbe a körbe ezt az új szolgáltatást, vagy az űrlap fogalma egyet jelent számukra a már megszokott formanyomtatványok (például ÁNYK) elektronikus leképezésével.

Mindent egybevetve idén nagy fejlődést tapasztaltunk az elektronikus közszolgáltatások kihasználtsága terén, először sikerült az uniós átlagot meghaladni. Ennek oka a már említett időzítés is, hiszen 2017-ben először a NAV-bevallások időszakában, májusban került sor a felmérésre, így a lakosok az adóbevallással egy időben válaszolhattak a kérdőívre, ezért feltehetően még friss volt számukra az űrlapbenyújtás tapasztalata. Az adóbevallásnak a megújult eSZJA-felület miatt van nagy jelentősége, hiszen a rendkívül intuitív felület egyre inkább ösztönzőleg hat az állampolgárok e-közszolgáltatások iránti igénybevételi hajlandóságára.

Összességében elmondható, hogy noha a mutató szubjektív mérésen alapul, ezért továbbra is sok szempont árnyalja a tényleges valóságot, az indikátor fontos előnye, hogy a közigazgatási szolgáltatások kihasználtsága mellett közvetlen módon magában foglalja a kínálati oldal jellemzőit is, hiszen minél több az elérhető és korszerű szolgáltatás, valószínűleg annál nagyobb lesz az igénybevétel is, és fordítva.

2.2.2. A kormányablakban intézhető ügykörök száma

Az ügyfelek szolgáltatásokhoz való hozzáférése szempontjából kiemelt jelentőségű az ügyintézés menetének egyszerűsítése, amelyet nagyban segít az egyablakos ügyintézés terjedése és a kormányablak-hálózat kialakítása.

Azáltal, hogy gyakorlatilag egyetlen ügyintézési ponton, a kormányablakoknál intézhető a közigazgatási ügyek döntő többsége, az ügyfelek adminisztratív terhe és egyúttal az ügyintézésre fordítandó időmennyiség is minimalizálható. A hozzáférhetőség szempontjai is javulnak, hiszen az ügyfeleknek egy alkalommal, egy helyre kell elutazniuk, és optimális esetben egyszer kell csak sorban állniuk. A kormányablakok bevezetése így elvitathatatlan szerepet tölt be az ügyfelek ügyintézéseinek egyszerűsítésében, ugyanakkor az ügyfélszolgálati erőforrások optimalizálásában is.

Az indikátor kapcsán tapasztalható, hogy a szolgáltatási portfólió évről évre bővül, és ami talán ennél is fontosabb, a belső arányok is változást mutatnak. A kormányablakban intézhető ügykörök négy csoportba sorolhatók, amelyek között megtalálható a tájékozta-

tás, a kérelmek továbbítása, a saját hatáskörben intézhető ügykörök és az egyedi ügyek intézéséhez tartozó kiegészítő szolgáltatások is. Ezek közül érdemnek elsősorban a saját hatáskörben intézhető ügykör tekinthető, mert itt valóban teljes körű ügyintézés történik, az ügyfél oldalán további teendő nem merül fel. Ezen ügykörök aránya az előző években meglehetősen csekély volt, és noha 2017-ben sem került többségbe, de mindenképpen pozitív, számszerűsítve mintegy 10%-os elmozdulás volt tapasztalható.

A mutató kapcsán változásként emelendő ki, hogy az előző évi adatokat (amelyeket akkor a vonatkozó jogszabályból gyűjtöttük ki) idén a kormányablakokat irányító Miniszterelnökség által validált információk alapján korrigáltuk.

Az indikátor tekintetében megjegyzendő, hogy egy adott időpillanatot mutat, és az év közbeni változásokat nem kezeli, valamint az ügykörök alakulására nagy hatással bír a kormányablakok folyamatosan mozgó szervezeti rendszere. Mindemellett a jövő évben további emelkedő tendenciára számítunk, hiszen a kormányzati tájékoztatások szerint cél a 2500 intézhető ügykör elérése és az érdemi ügyintézés arányának jelentős megugrása.

2.2.3. A legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közúti távolság a fővároson kívül

Hiába bővül évről évre a kormányablakok szolgáltatási palettája, az ügyintézés egyszerűsítése, az ügyfelek adminisztratív tehercsökkentése nem lehet számottevő, ha a kormányablakokhoz való eljutás az ügyfelek részéről jelentős utazási időt feltételez. Ezért a kormányablakokban intézhető ügyek bővülő kínálata mellett a hozzáférhetőséget alapvetően meghatározza az ügyfélszolgálati pontok lakóhelytől való földrajzi távolsága.

A mutató a kormányablak-hálózat két szegmensét vizsgálja, egyfelől azt, hogy hogyan alakul a kormányablakos ügyfélszolgálatok száma, másfelől azt, hogy mennyi az egymástól való földrajzi távolságuk, milyen az országos lefedettség. A valódi hozzáférhetőség szempontjait tekintetbe véve kizárólag a vidéki ügyfélszolgálatok kerültek górcső alá.

Elmondható, hogy 2017-től újabb 29 kormányablak erősíti a második generációs kormányablakok hálózatát. Ezek földrajzi elhelyezkedése szintén hozzájárul az országos lefedettség növeléséhez. Egyre kevesebb az úgynevezett vakfolt, vagyis azon területek, ahol az átlagosnál többet kell utazni az ügyintézés érdekében. Az átlagos távolság már mindössze 14,4 km-re csökkent.

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy érdemes-e, illetve meddig érdemes a személyes ügyfélszolgálatok fejlesztését folytatni a digitális technológiák térnyerésével és az e-közigazgatás gyors fejlődési ívével párhuzamosan. Vajon hol húzódik a határ, ahol a csatornaterelés dilemmájával kell szembenéznie a kormányszatnak az erőforrás-optimalizálás érdekében?

A Miniszterelnökség tájékoztatása alapján a kormányzat szándéka szerint újabb kormányablakok nyitása nem várható, kizárólag egyedi, speciális települési igények és korábbi okmányirodák átalakítása esetén növekedhet a kormányablakok száma a következő években.

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

A dimenzió kiemelt hangsúlyt fektet a fejlett közszolgáltatások kihasználtságának bemutatására, amellyel találkozhattunk az e-ürlapok benyújtását mérő mutatóban (H.1.1.). Az elektronikus közigazgatás kiépítésének első lépcsőfoka azonban minden bizonnyal az elektronikus azonosítás lehetőségének megteremtése volt. A ma is rendkívül népszerű és az elektronikus ügyintézésben kevésbé jártas ügyfelek számára is jól ismert Ügyfélkapu-szolgáltatás mindenképp mérföldkőnek tekinthető az e-közigazgatás kialakításában.

A H.1.4. mutató az Ügyfélkapu kihasználtságának tendenciáját vizsgálja, így a regisztrációk és a felhasználók Ügyfélkapu-belépéseinek számát elemzi, és ebből megkísérel következtetéseket levonni az e-közigazgatási szolgáltatások használatának elterjedtségéről.

Az elektronikus ügyintézéshez nélkülözhetetlen azonosítási szolgáltatás, az Ügyfélkapu regisztrációinak száma folyamatosan emelkedik (2017-ig több mint 3,1 millióan regisztráltak), ebből arra következtethetünk, hogy az e-közigazgatás iránti érdeklődés és kereslet nő. Ugyanígy pozitív irányba mozdult el a belépések száma, 2017-ben az előző évhez képest 5 millióval több alkalommal léptek be az Ügyfélkapu rendszerébe. Ez is azt mutatja, hogy az ügyfelek évről évre fogékonyabbak az elektronikus szolgáltatásokra. Ugyanakkor, mivel Ügyfélkapun keresztül belépés akkor történik, amikor az ügyfél elektronikus ügyintézési szolgáltatást kíván igénybe venni, az indikátor értékének növekedése az elektronikus szolgáltatások bővülésével is magyarázható.

Ha az adatok validitását vizsgáljuk, nem szabad elhallgatni, hogy a mutató eredményeit árnyalja, hogy adott esetben egy állampolgár több Ügyfélkapu-regisztrációval is rendelkezhet, illetve a regisztrációk nem mindig jelentenek aktív Ügyfélkapu-használatot. Jövőre hasznos lehet a regisztrációk száma mellé állítani az aktív Ügyfélkapu-felhasználók számának alakulását.

Hiányérzetünk lehet a megújult azonosítási szolgáltatások ismertetése és elemzése kapcsán. Ilyenek az eSzemélyi azonosítási funkciója, a részleges kódú telefonos azonosítás, vagy akár a mindezeket összefogó központi azonosítási ügynök. Ezen szolgáltatások érdemi használata azonban leginkább 2018-tól realizálódik, így várhatóan a H.1.4. mutatót a jövő évben továbbfejlesztik.

2.2.5. Konkrét adó- és járulékügyben sikeres telefonos ügyintézésrel záruló hívások száma

Az előző négy indikátor által elemzett online és személyes ügyintézési csatornák mellett nem szabad megfeledkezni a telefonos ügyintézési lehetőségről sem. A H.1.5. mutató a közigazgatásban elérhető telefonos csatornák kihasználtságát vizsgálja, fókuszba állítva a NAV által kezelt Ügyféltájékoztató és Ügyintéző Rendszerben (ÜCC) történt ügyintézések számát, illetve a NISZ Zrt. működtetésében lévő Kormányzati Ügyfélvonal (1818) egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó bejelentéseinek adatait.

A telefonos csatorna jelentőségét az adja, hogy egyfajta hidat képez a személyes és az internetes ügyintézési megoldások között. Azon ügyfeleknek is kényelmet biztosít, akik nem rendelkeznek digitális kompetenciákkal vagy internet-hozzáféréssel, ugyanakkor azoknak is megoldást nyújt, akik igénylik a személyes ügyintézői kapcsolatot.

Az indikátor kapcsán megállapítható, hogy az adózással kapcsolatos telefonos ügyintézési lehetőségek igénybevétele továbbra is folyamatosan nő, noha területi eloszlása még mindig egyenetlen.

Az egyszerűsített foglalkoztatás bejelentése gyakran intézett ügýtípus, így elsősre nem meglepő a növekvő tendencia. Azonban ha közelebbről vizsgáljuk a kérdést, figyelemre méltó a növekedés, mert az egyszerűsített foglalkoztatás bejelentésére elektronikus űrlap (ÁNYK-nyomtatvány) és mobilapplikáció is rendelkezésre áll. Feltételezhetnénk, hogy az ügyfelek inkább az elektronikus, bármikor intézhető, kényelmes megoldásokat veszik igénybe, ennek ellenére folyamatosan nő a telefonos csatornán intézett bejelentések száma. A mutató információtartalmát, és ezáltal jelentőségét úgy lehetne növelni, ha nem önmagában a telefonos ügyintézés számát vizsgálnánk, hanem a telefonos ügyintézés arányát az adott ügýtípus összes csatornán bonyolított, egész ügyintézési volumenéhez képest. A jövő évi *Jó Állam Jelentés* egyik törekvése ezen adatkörök begyűjtése és a mutató továbbfejlesztése.

A telefonos csatorna kapcsán említésre méltó, hogy a Kormányzati Ügyfélvonalon egyre több ügyintézés válik elérhetővé – így például lehetőség van a hatósági erkölcsi bizonyítvány telefonos igénylésére –, mégis a 1818-as ügyintézések száma megdöbbentően alacsony. Ennek oka talán az ügyfelek tájékozottságának hiányosságaiában keresendő.

3. Ügyfélteher

3.1. Az ügyfélteher szerepe a hatékony közigazgatásban

A *Hozzáférhetőség* dimenzióhoz hasonlóan ez az indikátorcsoport is a közigazgatás-ügyfél kapcsolatrendszer vizsgálgja. Az indikátorok kiválasztásánál célunk az ügyfelek közigazgatási ügyintézés során felmerülő terheinek azonosítása és mérése, továbbá a közigazgatás tehermentesítő szolgáltatásainak számbavétele.

Ehhez kapcsolódóan szükséges megemlíteni, hogy a közigazgatás ügyfelek felé irányuló tehermentesítési törekvése csak abban az esetben tekinthető sikeresnek, ha úgy valósul meg az egyszerűsítés, hogy eközben nem növekszik a közigazgatásra háruló, úgynevezett belső adminisztratív teher. Mivel a közigazgatásban folyó eljárások többszereplősek, így nem hagyhatjuk figyelmen kívül a szolgáltatót, magát a közigazgatási szervezetet sem, ugyanis az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentésére irányuló törekvések félmeoldásokat szülnék, ha csak az egyik szereplőt vesszük számba. Ebben az esetben könnyen előfordulhat, hogy az ügyfelek adminisztratív terheit a közigazgatás irányába toljuk át, átvállalva tőlük az ügyintézésrel járó adminisztrációt. A változtatás bár eredményesnek tűnik, hiszen az ügyfelekre háruló adminisztratív teher csökken, nem jelenti automatikusan azt, hogy a tényleges átfutási idő, a szükséges munkaidő vagy az eljárás költsége csökken. A két folyamatban történő elmozdulás együtt értékelendő, ha a szakpolitikai felelősök reálisan szeretnék megítélni, hogy az ügyfélteher-csökkentési célokra milyen ráfordítások jelentkeztek a szervezeti (szolgáltatói) oldalán.

E dimenzió keretében ugyanakkor nem csupán a szűken értelmezett adminisztratív teher számszerűsítésével foglalkozunk, hanem áttekintjük mindazokat a területeket is, amelyek a lakossági és vállalkozói ügyfelek jogszabályi előírásokból fakadó információs

kötelezettségeit érintik. A vizsgált mutatócsoport ilyen szempontból szoros összefüggést mutat az előző dimenzióval, azonban ahhoz képest tágabb fókusszal rendelkezik.

A 2018. évi *Jó Állam Jelentés*ben a korábbi évek leírásaihoz képest a dimenzió mutatói egyrészt mennyiségi, másrészt minőségi fejlesztésen is átestek, mely változtatásokat az adott terület mélyebb elemzésének igénye, korábbi mutatók „kifutása”, illetve a mutató tartalmának megváltozása indokolta. Valamennyi fejlesztés, változtatás esetében törekedtünk arra, hogy releváns, a közigazgatási képességet leíró és valid adatokat mutassunk be.

Az ügyfélteher mérésére az idei *Jó Állam Jelentés*ben az alábbi indikátorok szolgálnak:

- H.2.1. Az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma
- H.2.2. A cégalapítási eljárás bonyolultsága
- H.2.3. Mobilis közigazgatási ügyintézés használata
- H.2.4. Az ügyintézésre fordított idő
- H.2.5. A NAV által készített szja-bevallás-tervezetek aránya

A kiválasztott mutatók dimenzióban betöltött szerepét, tendenciáját és a mutatók alakulását befolyásoló fejlesztéseket az alábbiakban részletezzük.

3.2. A dimenzió indikátorai és kapcsolódásuk

3.2.1. Az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma

Jelen indikátor esetében a 2018. évi *Jó Állam Jelentés*ben mennyiségi bővítésre került sor: a kiinduló három területet (okmány-, adó- és ingatlanügyek) két eljárás csoporttal egészítettük ki, a továbbiakban az idegenrendészeti és menekültügyi igazgatásra, valamint az igazgatásrendészeti szakterületre vonatkozóan is számba vesszük a személyes ügyintézés támogató szolgáltatásokat.

A bővítés oka, hogy bár a kényelmi szolgáltatások elérhetősége folyamatosan javuló tendenciát mutatott a vizsgált területeken, az utóbbi időszakban a fejlődés elérkezett a telítettségi állapotba. Elmozdulás tehát nem volt várható, így az értékvizsgálat szempontjából e mutató szerepeltetésének relevanciája megkérdőjeleződött. A mennyiségi bővítés az indikátor további alakulásának vizsgálatára ad lehetőséget, amennyiben a rendőrség igazgatásrendészeti szakterületén várható fejlesztések a gyakorlatban is megvalósulnak.

Az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások hatása a folyamat mindkét oldalon – közigazgatási és ügyfélterhek szempontjából egyaránt – pozitív. A vizsgált megoldásokkal ugyanis a közigazgatás úgy tudja csökkenteni az ügyfelek terheit, hogy eközben azokat nem vállalja át tőlük. (Itt jegyezzük meg, hogy a – szintén e dimenzióban szereplő – H.2.5. *A NAV által készített szja-bevallás-tervezetek aránya* mutatószám esetében ez az eredmény nem jelentkezik.)

Ugyanakkor a mutatószám korlátját jelenti, hogy nem minden ügýtípusnál releváns valamennyi támogató szolgáltatás (például ingatlanügyek esetében nincs proaktív szolgáltatás, mobilalkalmazás, időpontfoglalás), így a területek összehasonlítására kevésbé nyílik mód, illetve a maximumérték sem érhető el a közeljövőben.

Az indikátor mennyiségi bővítése mellett kísérletet tettünk a minőségi fejlesztésre is, amely során támogató szolgáltatásként az egyes területek honlapjainak akadálymentességét

vizsgáltuk. A kiegészítés háttéréül az az EMMI-észrevétel szolgált, miszerint „az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások csak abban az esetben érhetőek el mindenki számára, ha azok kialakítása és működtetése megfelel a webes és mobilfelületek akadálymentességéről szóló nemzetközi szabványoknak”. A vizsgálat alapját a jelenleg legfrissebb, 2009. évi *A Közigazgatási Informatikai Bizottság 19. számú ajánlása a központi államigazgatás szervezeteinek internettevékenységére, valamint az általuk működtetett honlapok tartalmi és formai követelményeire 3.0* című dokumentum jelenti, amely szerint „a honlap akadálymentességét minimum a Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 »A« szintjén kell teljesíteni”. A mutatóban szereplő szakigazgatási területek honlapjain manuálisan és szoftveresen is ellenőriztük az akadálymentességi feltételek teljesülését. Az előzetes eredmények azt mutatják, hogy egyik esetben sem teljesülnek teljeskörűen a minimális, „A” szintű követelmények. Ez a hiányosság mind szabályozásbeli, mind gyakorlati oldalról felveti a továbbfejlesztés szükségességét. A honlapok akadálymentességének vizsgálata ugyanakkor jelen tanulmányon túlmutatóan bővebb kifejtést, illetve a jelenlegi állapotnál részletesebb elemzést igényel, így e vizsgálat eredményei a közeljövőben egy önálló tanulmányban kaphatnak helyet.

3.2.2. A cégalapítási eljárás bonyolultsága

A mutatószám második alkalommal szerepel a jelentésben. Beemeléseinek oka, hogy a korábban csak a természetes személyekre fókuszáló terület továbbfejlesztésével, a vállalkozók vonatkozásában is be kívántuk mutatni az ügyfélteher alakulását.

Az indikátor vizsgálata során többdimenziós elemzést végeztünk: a címben szereplő mutatószám mellett a *Doing Business* felmérés további dimenzióinak értékeit is vizsgáltuk annak érdekében, hogy hazánk teljesítményét több szemszögből is értékeljük. A mutatót emellett több mérőszámmal is jellemeztük, a határértéktől való távolságot (*distance to frontier*, DTF) és az ez alapján keletkező rangsort is bemutattuk. A DTF szerepeltetését az indokolta, hogy általa lehetővé válik a legutóbbi hazai eredmény objektív összevetése az előző évvel, és így nem csupán az országok közötti rangsor alakulásából vonhatunk le következtetéseket.

A mutató a relevanciateszt és a validitásteszt alapján alkalmas az ügyfélteher vizsgálatára, hiszen egyértelműen kapcsolatba hozható a dimenzió tartalmával, illetve megbízható, hosszú időszakra visszatekintő idősoros adatok állnak a rendelkezésünkre. Ennek megfelelően az indikátor a következő évi *Jó Állam Jelentésekben* való további használata indokolt.

3.2.3. Mobilis közigazgatási ügyintézés használata

Az ügyfélteher csökkentésére irányuló kiemelt kormányzati stratégia részét képezték az ügyfelek ügyintézés során felmerülő költségeinek mérséklését célzó reformprogramok. Az állami rezsicsökkentés programja azonban két éve megtorpant, így az idei évtől a *H.2.3. Az ügyfelek által leggyakrabban fizetendő szolgáltatási díjak és illetékek mértéke* mutatószám helyett a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítását szolgáló megoldásokat vizsgáljuk. A mutató a *Hozzáférhetőség* dimenzióhoz szorosan kapcsolódva

kaphat helyet az Ügyfélteher fejezetben, figyelemmel arra, hogy az utazási idő csökkenése egyértelműen az ügyfélterhek mérséklését segíti.

Az ügysegédek jelenléte általában mentesíti az ügyfeleket az utazás terhe alól. Az állandó ügysegédek felkészült, érdemi ügyintézés is ellátó ügyfélszolgálati munkatársak, akik rendszeres ügyfélfogadási időben jelennek meg a településeken, míg az ideiglenes ügysegédek alapvetően tájékoztatási céllal működnek, a járási hivatalvezető egyedi kérésére látogatnak ki az adott településre. Néhány esetben olyan településen is találkozhatunk ügysegéddel, ahol kormányablakos ügyfélszolgálat is működik, sőt időnként az ügysegéd fizikailag is a kormányablakban található meg. Ennek oka, hogy az ügysegédek a kormányablak leterheltségét is igyekeznek csökkenteni, és speciálisabb, egyedi ügyekben – így kiemelten a szociális jellegű ügyekben – ők segítenek az ügyfeleknek, „elvonva” őket a kormányablakoktól. Ezek az ügyek általában több időt vesznek igénybe, így a kormányablakok várakozási, ügyintézési ideje aránytalanul növekedne. Ugyanakkor az ügysegédi hálózat működtetéséről elmondható, hogy fenntartásuk a járási hivatalok igényei szerint alakul.

Az ügysegédek mellett működő, mobilizált kormányzati ügyfélszolgálat hasonló célból jött létre, mint a települési ügysegédi rendszer. Ezen speciális ügyfélszolgálat közel viszi a közigazgatás ügyintézési szolgáltatásait az ügyfelekhez, eljuttatja azokat az ország bármely pontjára, ezáltal hozzájárulva a szolgáltatások ügyfélbarát működéséhez és az ügyfélterhek csökkentéséhez. Érdekesség, hogy az eSZJA fokozott igénybevétele, így az Ügyfélkapu-regisztráció miatti ügyintéзések és ezáltal a munkaidőből való kiesés okán a piaci szféra is elkezdett érdeklődni a mobilbuszok saját célokat szolgáló igénybevétele iránt.

Az indikátor alkalmazásának korlátja, hogy bár az ügysegédek jelenléte tehermentesíti az ügyfeleket, ugyanakkor nem teljesül az az igény, hogy a teljes folyamatra vonatkozóan csökkenjen az adminisztratív teher. Ebben az esetben ugyanis a közigazgatás egyrészt átvállalhatja az ügyféltől (például utazási idő), másrészt további szereplőt és lépéseket iktat be a folyamatba.

További nehézséget okoz az idősoros adatok, illetve a pontosan gyűjtött adatok hiánya. Ez utóbbi az adatok eltérő értelmezéséhez vezet települési/járási szinten, amely az adat szolgáltatás, és így a mérés megbízhatóságát erősen lerontja.

3.2.4. Az ügyintézésre fordított idő

Az indikátor esetében mérésmódszertani váltásra került sor. Az adatokat a korábbiakban a BFKH XIII. Kerületi Hivatalának Központi Okmányirodai Főosztálya szolgáltatta, ezt az idei évtől felváltotta a 2016-tól bevezetésre került, új ügyfélirányító rendszer, amely az ügyfélszolgálatokra vonatkozó monitoringadatokat egységesen méri az országban. Ezzel a *Jó Állam Jelentés* ezen indikátorának vizsgálatához longitudinális, megbízható adatforrás és idősoros, valid adatok állnak rendelkezésünkre.

A várakozási és kiszolgálási idők hossza a 2017-es évre jutott a reálisnak mondható szintre, így kérdéses, hogy vajon a következő években is tud-e csökkenni, akár az eljárások egyszerűsítése vagy a humán erőforrás racionalizálása által, vagy stagnálás lesz tapasztalható.

Az indikátor alkalmazásával közvetlenül mérhető az ügyfélteher és azon belül is az adminisztratív teher, hiszen az ügyintézési és várakozási idők a nemzetközileg is elfogadott módszertan alapján az adminisztratív teher részei.

3.2.5. A NAV által készített szja-bevallás-tervezetek aránya

A korábbi években alkalmazott *Az szja-bevallás egyszerűsített típusának aránya* mutatót az adóreform következtében felváltotta a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szolgáltató tevékenysége keretében elkészített bevallástervezetek használatát elemző, tartalmában a korábbi indikátorral azonos mutató.

Az összes benyújtott, 2016. évre vonatkozó szja-bevallás száma 4,5 millió darab volt, ezek közül az adóhatóság 3,8 millióhoz készített bevallástervezetet. A munkáltatóval elszámolók száma 667 015 fő volt. Mivel a 2017. adóévre vonatkozó adóbevallások esetében megszűnt a munkáltatói adómegállapítás intézménye, ezért a mutató értékének nagy arányú növekedésére számíthatunk jövőre is. Ennek eredményeit a következő évi *Jó Állam Jelentés*ben ismerhetjük meg. A munkáltatói adómegállapítás intézményének megszűnése a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése irányába ható intézkedésként tekinthető.

Mivel az ügyfelek terheit csak a ténylegesen bevallássá váló tervezetek csökkentik, ezért figyelemmel kell lenni a bevallássá nem váló tervezetek számának alakulására is. Ezek 2017-ben az összes elkészített adóbevallás-tervezet 46,5%-át tették ki. A mutató értékének további javításában tehát azon intézkedéseknek van kiemelt szerepük, amelyek ezt az arányt csökkenteni tudják.

Az adóreform az ügyfelekre háruló adminisztratív teher csökkentését úgy valósítja meg, hogy eközben a közigazgatási adminisztratív terhek növekednek. Ebben az esetben viszont a belső tehernövekedés egyben a bevallások ellenőrzési szükségletét is csökkenti, így hatása összességében pozitívnak tekinthető.

4. Erőforrás-hatékonyság

4.1. Hatékony erőforrás-felhasználás és -gazdálkodás

A *Hatékony közigazgatás* hatásterületen belül az *Erőforrás-hatékonyság* dimenzió más szempontból közelít a jóállam-témakörhöz, amennyiben a hatékonyság alatt a szűken értelmezett gazdaságossági hatékonyságot kívánnánk figyelembe venni. Ebben az esetben ugyanis minden egyéb elérendő cél (például ügyfelek elégedettsége, terheinek csökkentése, a szakszerű és jogszerű ügyintézés körülményeinek megteremtése stb.) ellentétben állna, vagy legalábbis némiképpen ellene hatna a gazdaságossági hatékonyságnak. Emiatt ezen dimenzió indikátorainak kiválasztásakor és elemzésekor kiemelt figyelmet fordítottunk az eredményességi szempontok vizsgálatára, illetve az országon belüli területi eltérések (esetleges egyenlőtlenségek) bemutatására. Az *Erőforrás-hatékonyság* dimenzió természetesen ezen hatásterület más dimenzióival konkurál abból a szempontból, hogy a célok eléréséhez erőforrások bevonására van szükség, amely kizárólag az eredményességi szem-

pontot figyelembe véve minél nagyobb erőforrás-felhasználást feltételezne. Ezen célokat helyezi kicsit más megvilágításba az *Erőforrás-hatékonyság* dimenzió.

Az indikátorkészlet összeállításánál arra törekedtünk, hogy az egyes mutatók a közigazgatás egésze mellett annak különböző alrendszeiről is (területi államigazgatás, önkormányzati igazgatás) információt adjanak. Emellett célunk volt, hogy olyan indikátort is vizsgáljunk, amely nemzetközi összehasonlítást tesz lehetővé. Az indikátorok egyrésről a humán erőforrás, másrésről az informatikai eszközök és alkalmazások, illetve az adatok, közadatok mint digitalizálódó világunk egyik legfontosabb erőforrásának felhasználását mutatják be.

- H.3.1. A közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének viszonyítása a versenyszféra átlagkeresetéhez
- H.3.2. Az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma
- H.3.3. Nyílt hozzáférésű adatok szerinti érettség
- H.3.4. Az egy önkormányzati munkaadásra jutó tevékenységek számának megyei szintű eloszlásának egyenletessége
- H.3.5. Egy tisztviselőre jutó főszámos ügyiratok száma

Az első, 2015-ös *Jó Állam Jelentés*ig visszatekintve az elmúlt négy évben a következő jelentős változások történtek az indikátorokkal kapcsolatban. Két indikátort kellett más mutatókkal helyettesítenünk. Az OECD által mért *Beszédési költséggráta az adóigazgatásban* mutatót a 2017. évi *Jó Állam Jelentés*ben már az Európai Bizottság által kiadott *Nyílt hozzáférésű adatok szerinti érettség* indikátorra cseréltük. Ennek oka az volt, hogy az OECD a korábbi mutatószámot a továbbiakban már nem mérte, és a helyettesítő felmérés eredményét csak a *Jó Állam Jelentés* publikálását követően tette közzé. Így egy másik, nemzetközi összehasonlításra alkalmas indikátort kellett választanunk.

A *közigazgatás költségvetés szerinti, előirányzott személyi juttatásainak GDP-hez viszonyított aránya* indikátor kivezetésére azért volt szükség, mert az adatok rendelkezésre állása és validitása nem volt megfelelő. Nem tudtuk biztosítani az évenkénti összehasonlítás lehetőségét, amely a tendenciák megállapításához és a megalapozott következtetések levonásához elengedhetlenül szükséges.

Az indikátorelemzés módszertanán szintén két esetben változtattunk jelentősebb mértékben. A *közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének viszonyítása a versenyszféra átlagkeresetéhez mutató* esetében a KSH adataiból a bruttó helyett 2017-től a nettó keresetet vettük figyelembe, mivel a nominális értékek jobban érzékeltek a javadalmazásban bekövetkező módosulásokat (figyelembe veszi a munkavállalókat terhelő adóztatásban és járulékfizetésben bekövetkező változásokat is). Emellett lényegesebb változtatást eszközöltünk, amikor a közigazgatás bérezését nem a nemzetgazdasági átlaghoz (amelybe maga a közigazgatás is beleszámít), hanem a versenyszféra béradataihoz viszonyítottuk, mert ezáltal jobban látszik a két szféra közötti különbség. Ez amiatt fontos, mivel a megfelelő felkészültségű, motivációjú munkavállalók toborzásakor a két szféra egymással verseng, aminek egyik alapvető eszköze a javadalmazás.

A másik változtatás *Az egy önkormányzati munkaadásra jutó tevékenységek számának megyei szintű eloszlásának egyenletessége* mutatóhoz kapcsolódott. Az első évben

ismertetett nominális adatok bemutatása után a következő évek *Jó Állam Jelentései* már a megyék közötti eltérésekre, illetve ezen eltérések lehetséges okaira fókuszáltak.

A 2018-as *Jó Állam Jelentésben Az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma* indikátor esetében már nem csupán az önkormányzati csatlakozásokat mutatjuk be az elmúlt négy évre visszamenőleg, hanem az igénybe vehető szakrendszerek számához arányosítjuk a csatlakozás mértékét.

Az egész hatásterületet, így az *Erőforrás-hatékonyság* dimenziót érintő változás volt 2017-ben, hogy a térképes ábrázolás megjelenésével lehetőség nyílt a területi (főként országon belüli) szempontú összehasonlításra. Ezen szempontot az átlagkereset (H.3.1.) és az *okmányigazgatási tevékenységek* (H.3.4.) indikátoroknál tudtuk megjeleníteni és a kiváltó okait elemezni.

4.2. A dimenzió indikátorai és kapcsolódásuk

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

Az erőforrás-hatékonyság bemutatására kiválóan alkalmas indikátor már a kezdetektől szerepel a *Jó Állam Jelentésekben*, és várhatóan a következő évek jelentéseiben is stabilan használható lesz. Az adatok KSH-gyűjtésen alapulnak, amelynek változatlan módszertana és adatszolgáltatási gyakorlata biztosítja az adatok összehasonlíthatóságát, és validációja is megfelelő. Ugyanakkor ezt az állítást egy szempont árnyalja, a versenyszférában létező szürke- vagy feketejövedelem, amelyről természeténél fogva nem rendelkezünk pontos adatokkal. Az elkövetkező időszak egyik eldöntendő kérdése, hogy szükséges-e ezen szempont alapján korrigálnunk az adatokat, és ha igen, akkor hogyan állapítható, becsülhető meg a szürke- vagy feketejövodelemek mértéke.

A változatlan módszertannak köszönhetően a KSH által szolgáltatott adatok jól visszakövethetőek egészen 2008-ig. Az adatok alapján kirajzolódik az ország gazdasági teljesítőképességének változása, amely természetesen nagymértékben befolyásolja a közigazgatás személyi állományának javadalmazási lehetőségét is. A gazdasági válság idején meghozott intézkedések (bérek befagyasztása, 13. havi jövedelem eltörlése) a közigazgatásban dolgozók jövodelmi helyzetét negatív irányba módosították. Az utóbbi években a jövodelemek nominálisan mért növekedése csak a versenyszférához viszonyított arány romlásának megakadályozásához volt elegendő. A tavalyi évben ugyanakkor a területi államigazgatásban bevezetett életpályamodell jelentős mértékben javított a közigazgatásban dolgozók bérhelyzetén, ráadásul a juttatás mértéke nem csupán nominálisan, hanem a versenyszférához viszonyítva is nőtt.

Az indikátor arról kíván közvetetten információt szolgáltatni, hogy az állam a közigazgatási személyi állománynak mekkora jövodelmet tud biztosítani, és ez milyen arányban van a versenyszféra által nyújtott bérezéssel. Ennek egyszerre van közpénzfelhasználás szempontjából hatékonysági, és közvetetten, szakmai szempontból eredményességi vetülete is (ez utóbbi jelenti azt, hogy megfelelő kompetenciával és motivációval rendelkező személyek dolgoznak a közigazgatásban, és intézik az ügyfelek ügyeit). Mindez egyúttal megmutatja az indikátor elemzésének nehézségét: nem állapítható meg egzakt módon,

hogyan mutatósáznak mi lenne az ideális értéke, tekintettel arra, hogy – ahogy korábban hivatkoztunk rá – az erőforrás-hatékonyság egyszerre értelmezhető gazdaságossági és eredményességi szempontból.

4.2.2. Az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma

Az adatok döntő részének validitása megfelelő, kizárólag az egyik szakrendszer (önkormányzati települési portálrendszer) árnyalja a képet, mert azt az önkormányzatok adminisztratív módon ugyan igényelték, de nagy többségük ténylegesen inkább a saját honlapját működteti tovább, és tájékoztatási, közzétételi feladatait azon keresztül látja el.

Az indikátor jelenlegi formájában legfeljebb 2020-ig használható, mert a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján legkésőbb 2019. január 1-jéig valamennyi önkormányzatnak csatlakoznia kell az önkormányzati alkalmazásszolgáltatást nyújtó informatikai rendszerhez (önkormányzati ASP-rendszer). Az indikátor adatain jól látszik az önkormányzati csatlakozás korábbi önkéntességének és a mostani jogszabályi kötelezésének időszaka közötti különbség. Az önkormányzati ASP-rendszer által nyújtott informatikai szakrendszereket az önkormányzatok jelentős mértékben csak a jogszabályi kötelezés alapján kezdték el használni, az önkéntes csatlakozás mértéke elenyésző volt.

Az önkormányzati ASP-rendszer kialakításának logikája az volt, hogy az önkormányzatok az azonos feladataikhoz azonos rendszereket használjanak, amelyeket központilag az államigazgatás biztosít számukra (jogszabályi kijelölés alapján a Magyar Államkincstár az önkormányzati ASP-rendszer működtetője). A feltételezés szerint ezáltal a feladatellátás egyenletes minőségű lesz, mivel az országban mindenhol ugyanúgy intézik az ügyfelek azon ügyeit, amelyek intézését az önkormányzati ASP-rendszer támogatja. Ezenkívül az informatikai fejlesztési, üzemeltetési költségek is csökkennek, ha nem különböző rendszerek és önkormányzatok között oszlanak meg ezek a feladatok.

Az önkormányzati ASP-rendszerhez való csatlakozás indikátorának valódi hatékonysági/eredményességi vizsgálatát nehezíti, hogy érdemi számítások és kimutatások nélkül nem megítélhető, hogy a feladatellátás, illetve az arra fordított erőforrások felhasználása mennyivel lett hatékonyabb a korábbi időszakhoz képest, amikor az önkormányzatok még nem az ASP-szakrendszereit használták. A jövőben indokoltnak látszik ezen indikátor továbbfejlesztése a valódi erőforrás-hatékonyság szempontjainak feltárásával és a mutatószámba való építésével.

4.2.3. Nyílt hozzáférésű adatok szerinti érettség

Az indikátor jelentőségét az adja, hogy ma már az adatokat lehet a modern gazdaság legfőbb hajtóanyagának tekinteni. Az adatipar előreláthatóan a gazdasági versenyképesség növelése szempontjából kiemelt területté lép elő, és az állami működéssel kapcsolatosan dinamikusan képződő hatalmas mennyiségű adat nélkülözhetetlen szerepet fog betölteni. Az Európai Unió célként határozta meg (ez látszik abból is, hogy az Európai Bizottság külön felmérést készít ebben a témakörben) egy olyan környezet kialakítását, ahol az adatok hatékony fel-

használása és újrahaznosítása határokon és ágazatokon is átívelően is biztosított. A közadat mint infrastruktúra megjelenik a gazdasági környezetben, amely nemzetgazdasági szinten is ugrásszerű változást hoz, és ösztönzi a fejlesztéseket.

Az indikátor nemzetközi összehasonlítást tesz lehetővé, amelyből megállapítható, hogy hazánk a gyakorlati megvalósítás terén mutatja a legnagyobb elmaradást, míg a jogi szabályozás kialakításában, a jogi feltételek megteremtésében vagyunk a leginkább erősek. Mindebből az következik, hogy a PSI-irányelv formális átültetése megtörtént, de a közadatok tényleges megismerhetőségéhez, felhasználásához és újrahaznosításához még informatikai fejlesztésekre és a jogi előírások betartására (adatok interneten való tényleges közzétételére) is szükség van.

Az adatok az Európai Bizottság módszertanát követve állnak elő. A korábbi évekkel való összehasonlítás korlátozottan érvényesíthető, mert folyamatosan változik a szempontrendszer, inkább az országok közötti összehasonlításra alkalmas az indikátor. A mutatószámokkal kapcsolatban továbbá figyelembe kell venni, hogy az adatokat nem egy külső, objektív szereplő, hanem az egyes országok kijelölt képviselői (hazánk esetében egy helyettes államtitkár) szolgáltatják. Az elkövetkező években is várhatóan felhasználható lesz ez az indikátor, amennyiben az Európai Bizottság az adatgyűjtést továbbra is végzi majd.

4.2.4. Az egy okmányigazgatási munkaállomásra jutó tevékenységek számának megyei szintű eloszlásának egyenletessége

Az indikátor érdemben nem módosult az elmúlt években. A kormányablaknyitások döntő többségükben lezárultak, jelenleg már csak egyéni megyei, fővárosi döntések alapján van lehetőség újabb ügyfélszolgálatok nyitására. Mindez érdemben kevésbé befolyásolja az indikátor adatait, mivel az okmányigazgatási tevékenységek egyrészt teljes átfedést mutatnak a kormányablakokkal (vagyis minden kormányablaknál zajlik okmányügyintézés), másrészt bővebb kört fednek le, mint a kormányablakok.

Az indikátor az irányító feladatokat ellátó Miniszterelnökség és az operatív feladatellátást szervező fővárosi, megyei kormányhivatalok munkáját tudja támogatni olyan szempontból, hogy az országon belüli területi egyenlőtlenségek minél inkább csökkenjenek. Az indikátor fejlesztésével és az elvárt, illetve optimális munkateher meghatározásával, az országon belüli erőforrások (munkaállomások és a működtetésükhöz szükséges személyi állomány) újraelosztása révén javulna az ügyfelek közigazgatási ügyintézéshez való hozzáféréseinek egyenletessége.

A munkavégzés hatékonyságának méréséhez további adatokra (például órákra vetített kihasználás) lenne szükség, amelyek árnyaltabb elemzést tennének lehetővé az indikátor elemzésén belül. Abból a szempontból viszont az indikátor már most is teljesíti a dimenzió célját, hogy nem a nominális ügyszámokra, hanem az országon belüli eltérésekre, egyenlőtlenségekre fókuszál. Az adatok validációja magas szintű, mivel egységes módon szakrendszerekből nyerhetők ki a tevékenységek számai, és szintén központi nyilvántartásból származnak a munkaállomásokra vonatkozó adatok. Korlátozott viszont abból a szempontból, hogy csak az okmányigazgatás során használt munkaállomásokat és elvégzett tevékenységeket veszi számításba.

Hasonlóan a H.3.1.-es indikátorhoz, itt is jelentős hozzáadott értéke lenne annak, ha sikerülne meghatározni az ideális munkaterhelés mértékét, és ezáltal az indikátor meglévő, gazdaságossági hatékonyságot fókuszba állító szempontrendszerét az ügyfélkiszolgálási minőség szempontjával bővíteni.

4.2.5. Egy tisztviselőre jutó főszámos ügyiratok száma

Ezen indikátor az elmúlt években csak annyiban módosult, hogy a KSH helyett a Miniszterelnökség mint a kormányhivatalokat irányító központi szervezet szolgáltatja az adatokat. Az indikátorral kapcsolatban többféle dilemma is felmerül. Egyrészt a gazdasági hatékonyság erőttese abba az irányba hat, hogy minél több ügyet intézzen el egy ügyintéző, ami viszont túlzott fluktuációt eredményezhet, és nehezíti a jogszerű és szakszerű döntések meghozatalát.

A területi közigazgatás és azon belül főként az államigazgatás átszerveése lezárult, az egyes feladatok, szervezetek, szervezeti egységek fővárosi, megyei kormányhivatalba való integrációja megtörtént. A kormányhivatali tisztviselők ügyintézési tevékenységének fajlagos teljesítménye stagnálni látszik a kormányhivatali szervezetrendszer többéves konszolidálásának lezárultával. Az erőforrás hatékonyabb kihasználása ezen indikátor adatai alapján nem mutatható ki, mindebből az következik, hogy a feladatbővüléssel arányosan növekedett a feladatok ellátásához szükséges személyi állomány.

A területi államigazgatás erőforrásainak kihasználását mutatja az imént ismertetett H.3.4. indikátor is, csak egy másik szempontból, az informatikai erőforrás kihasználtságát (munkaállomás) vizsgálva, míg jelen mutatószám a humán erőforrás leterheltségéről próbál meg képet adni.

Az előző indikátorhoz hasonlóan itt is indokolt lenne egy (gazdaságossági, eredményességi, szakmai szempontból) optimális ügyiratszám meghatározása, mert magából a nominális adatból az most nem derül ki, hogy értéke soknak vagy kevésnek tekinthető. Az indikátor értékelésének további korlátját jelenti, hogy nem állapítható meg egzakt módon, hogy a jó állam szempontjából mi minősül pozitívnek: ha a közigazgatás sok vagy kevesebb ügyet intéz? Az egyik az esetleges felesleges bürokrácia nagyságát is jelezheti, míg a másik oldalon felmerülhet annak a lehetősége, hogy az állam nem szabályoz, rendez olyan kérdéseket, amelyek pedig az ügyfelek érdekei, jobbiztonsága szempontjából fontosak lennének.

5. Összegzés

A hatásterület törekszik a kereslet-kínálat szegmensét is bemutatni, vagyis egymás mellé állítva elemezni a korszerű közigazgatási szolgáltatások portfólióbővítését és ezen szolgáltatások ügyféloldali kihasználtságát. A dimenziókba bevalogatott indikátorok igyekeznek leírni és mérhetővé tenni az adott jelenséget, és nem csupán leíró adatokként funkcionálni, hanem tendenciaszerűen jelezni azt, hogy az adott mutató hozzájárul-e a jó államhoz, avagy éppen annak ellenében hat.

Ez utóbbi kapcsán az elektronikus és a személyes csatornákat elemző mutatók egymásra hatását érdemes kiemelni, megfontolva, hogy a közigazgatási ügyintézési szükséglet volumenét állandónak tekintve az egymással konkuráló ügyintézési csatornák egyidejű fejlesztése visszatérthatja a kihasználtsági mutatók növekedését. Vagyis jövőre többek között a H.1.3. indikátor kapcsán felvetett dilemmához hasonló kérdésekre keressük a választ: vajon az egyes ügyintézési csatornák hol szoríthatják ki egymást, van-e még fejlődési potenciál a személyes és az elektronikus ügyintézési csatornák párhuzamos fejlesztésében, vagy az állam akkor lesz jó és hatékony, ha erőforrásait az infokommunikációs technológiák fejlődési ívének közigazgatásban történő lekötésére összpontosítja.

Átfogó értékelésként megállapítható, hogy a különböző közigazgatási ügyintézési szolgáltatások mind minőségi (vö. szofisztikáltság), mind mennyiségi növekedést könyvelhettek el az utóbbi években: bővülő kormányablak-hálózat szélesedő ügykörrel, amely egyre fejlettebb elektronikus ügyintézési lehetőségekkel párosul a szakigazgatások mind bővülő palettáján. Ilyen fejlődési íven joggal merül fel egy újabb aspektus vizsgálati körbe vonása, amely egyfajta méltányossági-igazságossági (az angol nyelvű irodalomban leggyakrabban equity) számonkérése a szolgáltatásfejlesztési eredményeknek. Konkrétan ez azt vizsgálja, hogy a földrajzi közelségen vagy online elérhetőségen túl vajon a társadalom minden – első-sorban hátrányos helyzetű – tagja számára biztosított-e a hozzáférés és az egyenlő esélyt biztosító ügyfélkiszolgálás.

Záró gondolatként előre kell vetíteni, hogy a jövő évi jelentésnek talán a teljes *Hatékony közigazgatás* fejezetét jelentősen át fogja alakítani az elektronikus közigazgatást érintő, megújult jogszabályi környezet hatása. 2018. január 1-jétől a teljes közigazgatásban (és azon is túlmutatva) kötelező biztosítani az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Ez, valamint a gazdálkodó szervezetet érintő e-ügyintézési kötelezettség és a megújult elektronikus ügyintézési szolgáltatások népszerűsödése várhatóan jelentős változásokat generál majd mind a szolgáltatási portfólió (kínálat), mind a kihasználtság (kereslet) oldalán. Fentiek okán pedig mélyíteni kívánjuk a jó közigazgatás elemzési tartományát a méltányossági-esélyegyenlőségi szempontok vizsgálatával, különös tekintettel a fizikai vagy virtuális ügyfélszolgálatok akadálymentességére.

Felhasznált irodalom

Kaiser Tamás (szerk.) (2018): *Jó Állam Jelentés 2018*. Első változat. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

Vákát oldal

Az adminisztratív kapacitás jelentésárnyalatai

Kádár Krisztián¹ – Papp-Somlai Alexandra²

1. Bevezetés

A *Jó Állam Jelentés* közigazgatásra irányuló vizsgálatának hatókörét a kutatási projekt indulása óta gyakran határoztuk meg úgy, hogy az az egyes szakpolitikák teljesítménye mögötti infrastruktúra, más néven az adminisztratív kapacitás³ felmérésére terjed ki. Erre a kapacitásra úgy tekintettünk, mint amely képessé tesz más – kormányzaton belüli és kívüli – szereplőket, hogy eredményesebben és hatékonyabban lássák el funkcióikat. Fenntartva ezen megközelítésünket, élve jelen árnyéktanulmány kínálta lehetőséggel, áttekintjük, hogy akár a tudományos szférában, akár a közpolitikai gyakorlatban milyen hasonló és eltérő jelentésárnyalatok kerülnek felszínre az adminisztratív kapacitás fogalmának kibontásakor. A tudományos kíváncsiságot a hatékony közigazgatás indikátorkészletének konceptualizálásán, „kohézió kutatásán” túl további két jelenség hajtotta.

Egyfelől az állam adminisztratív kapacitása rendszeresen előbukkanó témája a különböző igazgatás- és politikatudományi szakirodalomnak. A különböző fogalom meghatározások, bár nem épülnek feltétlenül egymásra, tartalmaznak közös elemeket, amelyeket úgy írhatunk le, mint azon képességeket, amelyekkel a közigazgatás rendelkezik vagy rendelkeznie kellene. Ugyanakkor azt látjuk, hogy az adminisztratív kapacitás – ideértve a célját, megközelítését, eszközrendszerét – nem kristályosodott ki egyetlen koncepcióvá. Az egyes tudományos diszciplínák közötti kereszthivatkozások ritkák, esetlegesek; a definíciók, jelentéstartalmak és a megfigyelés eszközei is igen tarka képet mutatnak. Itt jegyezzük meg, hogy az adminisztratív kapacitás, bürokratikus kapacitás, közszektor-kapacitás fogalmak gyakran egymás szinonimáiként jelennek meg. Rokon vizsgálódási terület még az állami kapacitás, kormányzati kapacitás, intézményi kapacitás, menedzseri kapacitás vagy szervezeti kapacitás kérdése. Ezek pontos distinkciójától jelen tanulmányban eltekintünk.

Másfelől a téma érdeklődésre tart számot gyakorlati, közpolitikai jelentőségénél fogva is, hiszen a nemzetközi fejlesztési programok óriási támogatási volument mozgatnak meg az adminisztratív kapacitásépítés égisze alatt, az európai unió (aktív) tagság feltételeként

¹ Kádár Krisztián címzetes egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; mesteroktató, Budapesti Corvinus Egyetem; a Jó Állam Kutatóműhely Hatékony közigazgatás munkacsoportjának vezetője.

² Papp-Somlai Alexandra közigazgatási szakértő, a Jó Állam Kutatóműhely Hatékony közigazgatás munkacsoportjának tagja.

³ CSERNY Ákos – FEKETE Leticia – KÁDÁR Krisztián – KOWALIK Tamás – TÓZSA Réka – UGRÓSDY Márton (2014): Hatékony közigazgatás. In KAISER Tamás – KIS Norbert szerk.: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 233–266.; CSUHAI Sándor – FEKETE Leticia – KÁDÁR Krisztián (2016): Hatékony közigazgatás. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 120–143.

pedig a tagállami közigazgatások reformstratégiáinak visszatérő eleme az intézményi és adminisztratív kapacitás erősítése. Ezen gyakorlat ellentmondásos jellege abban nyilvánul meg, hogy konkrét szakpolitikai beavatkozások mögött egy homályos és diffúz elméleti konstrukció jelenik meg, amely kutatási szempontból nehezen operacionalizálható, közpolitikai szempontból pedig nehezen tervezhető, végrehajtható, mérhető és értékelhető tevékenységet feltételez.

A kifejezés bizonytalan konceptuális státuszának fényében ezen írás célja, hogy meghatározza, vajon mérhető-e az adminisztratív kapacitás, detektálható-e empirikus vizsgálatok által, és ha igen, akkor milyen jelentéstartalommal és értelmezési korlátokkal. Ennek érdekében először sorba vesszük, hogyan alkalmazták egyes szerzők az adminisztratív kapacitás fogalmát a különböző tudományterületeken, különösképpen a politikai és gazdasági fejlesztés és államépítés, a nemzetközi fejlesztések, a közigazgatás és közpolitika (implementáció), közösségi választások, közmenedzsment, közpolitikai változás és kormányzás területén. Az elméleti kitekintést követően megvizsgáljuk az adminisztratív kapacitás gyakorlati megjelenésének főbb csomópontjait, végül bemutatunk néhány újszerű kísérletet arra, hogy egyes szerzők hogyan tennék mérhetővé ezt a jelenséget.

Munkánk nem egy önálló kutatás ambíciójával készült, módszerét tekintve szekunder irodalomfeldolgozásra szorítkozik, és inkább egy hosszabb távú folyamat első, megalapozó stádiumának tekintendő. Bizonyítási eljárás híján ezért nem foglalmaztunk meg explicit kutatási kérdéseket és hipotéziseket. Jelen tanulmány témájában szorosan kapcsolódik Kaiser és Bozsó – az állami kapacitás fogalomrendszerét és mérhetőségét alaposan és szisztematikusan taglaló – munkájához, amellyel a néhány ponton való átfedést a közigazgatási, illetve intézményi kapacitás specifikus perspektívája indokolja.⁴

2. Kapacitásfogalom az állam- és politikatudományokban

A téma már említett népszerűsége okán a szakirodalmi elemzések széles tárháza érhető el, közülük érdemes kiemelni Addison feldolgozását, amelyben arra keresi a választ, vajon operacionalizálhatók-e a különböző fogalmi konstrukciók az empirikus kutatás számára.⁵ A jelen alfejezetben található szakirodalmi bemutatás döntő mértékben épít a szerző szelekciójára, amelyet azonban kiegészítettünk további forrásokkal is, és igyekeztünk a tanulmány célja felé mutató, releváns következtetéseket leszűrni.

2.1. Államközpontú megközelítés

A legkorábbi hivatkozásokat a kapacitásra mint alapvető koncepcióra a politikai rendszer strukturális-funkcionalista elméleteiben találjuk. Itt a kapacitás két értelmezést is kap: egyrészt mint a politikai rendszerek egyik alapvető jellemvonása, amely a társadalmi

⁴ KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 11–36.

⁵ ADDISON, H. J. (2009): *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature.* LSE Research Paper. Elérhető: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).

környezetből érkező új igényekre való reagálási képességüket jelenti, amely egyben a fejlődés kötelező velejárója,⁶ másrészt mint a politikai rendszerek egy új – a jóléti államra jellemző – funkciója, amely révén újabb és újabb problémákra találnak megoldást.⁷ Ezekben a megközelítésekben a kapacitás vagy mint tulajdonság, vagy mint elkülönült, önálló funkció jelentkezik, amely a társadalmi igényeket akciókká és eredménnyé konvertálja.

Később a kapacitás központi fogalomként jelenik meg az államközpontú kutatásokban, amelyek az államot autonóm, saját érdekeit követő, aszerint cselekedni képes entitásnak tekintik, amelynek autonómiája elsődlegesen a kapacitásából eredeztethető. Mann szerint az autonóm állami hatalomnak két formája figyelhető meg: a despotikus és az infrastrukturális.⁸ Az előbbi esetén az állami cselekvésből hiányzik a rutin és a párbeszéd. Ehhez képest az infrastrukturális hatalom az állam azon kapacitása, amellyel a társadalmat ténylegesen irányítja, és megszervezi politikai döntéseinek végrehajtását. Migdal ezt az állam képességeként írja le, amely magában foglalja a „kapacitásokat a társadalom irányítására, a társadalmi kapcsolatok szabályozására, erőforrások előállítására és megfelelő felhasználására”.⁹ Ez az erős koordinációs kapacitás a bürokratikus működési rendben és szervezetekben, valamint ezek partnerségi-civil kapcsolataiban található meg. Azt látjuk, hogy ezekben az államközpontú vizsgálatokban az állami kapacitás – vagy másképp bürokratikus kapacitás – egyrészt az állami autonómia forrásaként, másrészt a fejlődés egyik meghatározó tényezőjeként jelenik meg.

Ugyanakkor – a neokonzervatív államfelfogás előretörésével – ebben az időszakban számos teoretikus az államban nem a fejlődés kulcsát, mint inkább gátját látta. Az új közmenedzsment- (NPM) vagy tágabb értelemben piacorientált reformok csökkentették és újradefiniálták az állami funkciókat, nem kapacitásépítéssel, hanem annak szisztematikusan lebontásával foglalkoztak még az új évezred küszöbén is. Ennek az irányvonalnak az egyértelmű lezárását a gazdasági-pénzügyi válság jelentette, amelyből való kilábalás (a társadalmi igényekre történő reagálás jegyében) újfent a kapacitásbővítő reformokat helyezte előtérbe, amelyet sokan neoweberiánus fordulatként is jegyeznek.¹⁰ Ezek a reformok arra törekednek, hogy a piaci kudarcok ellenhatásaként fokozzák a közszolgáltatások minőségét, és szélesítsék az azokhoz való hozzáférést.

A nyolcvanas évek váltakozó paradigmái egyúttal ráirányítják a figyelmet az államnak arra a weberi ideáltipikus karakterére is, amely a politikai „úr” és az adminisztratív „szolga” éles kettéválasztásán alapszik. A közigazgatás és politikum dichotómiája számos elméletet és együttműködési modellt hívott életre, amelyek kapcsán témánk szempontjából leginkább annak a kérdésnek a vizsgálata izgalmas, hogy vajon érdeke-e a politikai elitnek az adminisztratív kapacitások megerősítése (saját magával szemben). Könnyen belátható,

⁶ EISENSTADT, Shmuel Noah (1969): *The Political Systems of Empires*. New Brunswick, Transaction Publishers.

⁷ ALMOND, Gabriel A. (1988): The Return to the State. *The American Political Science Review*, Vol. 82. No. 3. 853–874.

⁸ MANN, Michael (1984): The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. 25. No. 2. 185–213.

⁹ MIGDAL, Joel S. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J., Princeton University Press.

¹⁰ LYNN, Jr., Laurence (2008): What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1. No. 2. 17–30; DRECHSLER, Wolfgang (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*, Vol. 10. 6–21.

hogy az adminisztratív kapacitások erősítése a politikai döntések implementációját, a kormányzás hatékonyságát biztosítja, de a kapacitások ilyen irányú transzformációja a bürokratikus hatalmat is növeli. Ennek (strukturális) visszametszése vagy (politikai) befolyásolása a vezetők önérdékéből fakadó szükségszerűség, amely tehát egyfajta üveglafonja lehet az adminisztratív kapacitás hosszabb távú, jelentős növelésének és erősítésének. Visszatulva Mann hatalmi tipizálására, okkal feltételezhetjük, hogy a modern, fejlett államok is előszeretettel alkalmazzák a despotikus hatalmat az infrastrukturális hatalom felett.

Ha az európaiótól markánsan eltérő amerikai államfejlődést vizsgáljuk, az látszik, hogy a 20. századi államépítés összefonódott az új adminisztratív intézmények létrehozásával.¹¹ Az adminisztratív kapacitás építését a politikai befolyás ellenszereként alkalmazták azáltal, hogy az újonnan létrejött közigazgatási szervezetek a zsákmányrendszeren kívül estek, kelő szervezeti autonómiával maguk alakították ki céljaikat, tevékenységeiket és társadalmi kapcsolataikat. Ebben a megközelítésben a megnövelt adminisztratív kapacitást az erős középvezetői struktúra, az érdemeken alapuló kiválasztás és előmenetel, valamint a társadalmi aktorokkal való hálózatosodás jelenti.

Összegezve a fentiekben megidézett kapacitáskonceptiókat, az alábbi attribútumokat véljük felfedezni. Egyrészt az adminisztratív kapacitás minden esetben pozitív értéktartalmat hordoz, és rendszerint a politikai-gazdasági rendszer, avagy az állam fejlődését célozza. Másrészt az állami autonómia mértékét is magyarázza, amely révén – a megfelelő intézményi berendezkedés és strukturális feltételek mellett – mind a társadalmi igényeknek, mind az állami szereplők preferenciáinak képes eleget tenni, azt kiegyensúlyozni.

2.2. Kormányzásközpontú megközelítés

A közigazgatás-tudományban a kapacitásépítést a közpolitika megvalósításának egyik eszközeként tartják számon, amely révén a közigazgatás kapacitásai (a szükséges intézkedések megtételét és az implementációban való közreműködést célozva) fejlődnek, könnyítve ezáltal a megvalósítást.¹² A *governance*-irányzatokban a kapacitásépítés a közigazgatásban dolgozók képességfejlesztésének kulcsa. Ezen kapacitások révén a hivatalnokok képessé válnak arra, hogy saját maguk menedzseljenek programokat, és sikeresen ellássák új vagy változó felelősség- és hatásköreiket.¹³ Az USA-ban már az 1970-es években a decentralizációs reform végrehajtásával párhuzamosan egy bizottság is alakult azzal a céllal, hogy feltárja mind a végrehajtó, mind a jogalkotó kapacitás természetét a helyi igazgatási szinten. Ennek eredményeként úgy definiálták a kapacitást, mint a köztisztviselők azon képességeit, amelyek révén menedzsmentfunkciójukat gyakorolják.¹⁴ A menedzsmentfunkció természete-

¹¹ SKOWRONEK, Stephen (1982): *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. New York, NY, Cambridge University Press.

¹² MAY, Peter J. (2003): Policy Design and Implementation. In PETERS, B. G. – PIERRE, J. eds.: *Handbook of Public Administration*. London, Sage Publications. 279–292.

¹³ RADIN, Beryl A. (2003): The Instruments of Intergovernmental Management. In PETERS, B. G. – PIERRE, J. eds.: *Handbook of Public Administration*. London, Sage Publications. 607–618.

¹⁴ ADDISON, H. J. (2009): *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. LSE Research Paper. Elérhető: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).

tesen elég széles kört ölel át, de például Bowman és Kearney leszűkíti arra a képességre, hogy eredményesen reagáljunk a változásra, hozzunk döntéseket hatékonyan, eredményesen, és menedzseljük a konfliktusokat.¹⁵ Az adminisztratív kapacitás egy intézmény azon képessége, hogy tudatos, célzatos tevékenységet hajtson végre.¹⁶

2.3. Menedzsmentmegközelítés

Láthatjuk, hogy az adminisztratív kapacitás széles körben, különböző kontextusban alkalmazott fogalom, amely lefedi az egész politikai-gazdasági gépezet működtetését, és amely a politikai és kollektív akaratot a menedzsment és implementáció révén tettekre fordítja le.¹⁷ Jelenti továbbá a köztisztviselők egyéni kapacitásainak aggregátumát is, hiszen elsősorban az ő kapacitásai azok, amelyek meghatározzák a szolgáltatásnyújtást.¹⁸ A kapacitás kifejezést a legáltalánosabban a funkciók végrehajtására, implementálására, teljesítésére, problémák megoldására, célok kitűzésére és elérésére értve alkalmazzák.¹⁹ Ily módon a kapacitás olyan attribútumkészlet, amelyet a hatékony szervezetek testesítenek meg, hogy küldetésüket eredményesen végrehajtsák.

A közmenedzsment irodalma – átfedésben a policy megközelítéssel – rávilágít a közpolitikai megvalósítás folyamatainak humán tényezőjére, azt keresve, hogy a menedzsment miként befolyásolja az implementációt és a közpolitikai eredményeket, összefoglalóan a teljesítményt.

A közszektor teljesítménymenedzsmentjével foglalkozó irodalom talán még a kapacitásnál is több teljesítményfogalmat ismer, amelyek közös nevezője többnyire az, hogy a teljesítmény valamely szervezet vagy egyén szándékolt magatartása, amely során megkülönböztethetjük magát a cselekvést és annak eredményét. Attól függően, hogy az adott definíció tartalmaz-e valamilyen ítéletet a cselekvés vagy az eredmény minőségével kapcsolatban, egy kétdimenziós mátrixban (lásd 1. táblázat) helyezhetjük el a teljesítménydefiníciók négy klaszterét.²⁰

¹⁵ BOWMAN, Ann O'M. – KEARNEY, Richard C. (1988): Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, Vol. 41. No. 2. 341–362.

¹⁶ GOGGIN, Malcolm – BOWMAN, Ann – LESTE, James – O'TOOLE Jr., Laurence (1990): *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York, Harper Collins.

¹⁷ FARAZMAND, Ali ed. (2009a): *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton, CRC Press, Taylor & Francis Group.

¹⁸ MENTZ, J. C. N. (1997): *Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development*. ECDPM Working Paper No. 14. Maastricht, European Centre for Development Policy Management.

¹⁹ MILIO, S. (2007): Can Administrative Capacities Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Fund Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, Vol. 41. No. 4. 429–442.

²⁰ DOOREN, Wouter van – BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London and New York, Routledge.

1. táblázat
A teljesítménydefiníciók klaszterei

Eredmény minősége számít?	Nem	Igen
Cselekvés minősége számít?		
Nem	(a) teljesítmény mint <i>termelés</i>	(b) teljesítmény mint <i>jó eredmények</i>
Igen	(c) teljesítmény mint <i>kompetencia és kapacitás</i>	(d) teljesítmény mint <i>fenntartható eredmények</i>

Forrás: HORVÁTH–KÁDÁR 2011, 97–102.

A definíciótipológiából ezúttal azokat emeljük ki, amelyek a teljesítményt egy adott szervezet kompetenciáival és kapacitásával azonosítják. A mátrix értékdimenziói alapján itt a cselekvés minősége benne foglaltatik a teljesítmény meghatározásában, ugyanakkor az eredmény minősége nem kerül figyelembevételre. Ez a megközelítés tehát abból az előfeltevésből indul ki, hogy megfelelően képzett, jártas stb. erőforrásokkal (mindenképp) megfelelő eredményre jutunk, így nem szükséges külön vizsgálni, hogy maga a teljesítmény kimenete milyen minőségű. A kapacitás és teljesítmény ezen összefüggése további támogatást nyújt abban, hogy megértsük az adminisztratív kapacitás beavatkozóképességét a közpolitikai folyamatokba, automatikus hozzájárulását a közpolitikai teljesítményhez.

2.4. Összegzés

Néhány kivételtől eltekintve a szerzők úgy definiálják a kapacitást, mint egy belső – látsens – jellemzőjét az egész kormányzat igazgatási gépezetének. A legtöbb szerző persze körülhatárolja a belső képességek körét azzal, hogy specifikálja, mely ideális funkciókra gondol, amelyeket a közigazgatásnak el kell látnia. Ezek a funkciók vagy megpróbálják az összes elvart tevékenységet magukba foglalni, például „a kormányzat állandó gépezetének azon képessége, amely végrehajt szakpolitikákat, szolgáltatásokat nyújt, és szakpolitikai tanácsot ad a politikai döntéshozóknak”,²¹ vagy egy-egy szűkebb tevékenységre koncentrálnak, például „[a közigazgatás] képes arra, hogy a változásokra eredményesen reagáljon, döntéseit hatékonyan és eredményesen hozza, kezelje a konfliktusokat”.²²

A szerzők egy része kifejezetten a tevékenység módját is minősíti, azaz benchmarkokat állít a közigazgatási teljesítménynek, amely szint alatt a kapacitás szükségképpen nem állhat(ott) rendelkezésre, például „[a kapacitás] a közigazgatások azon kollektív tehetsége, hogy kompetenciával, korrupciómentesen és kudarcmentesen teljesítsenek”.²³

²¹ POLIDANO, Charles (2000): Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, Vol. 28. No. 5. 805–822.

²² BOWMAN–KEARNEY 1988, 341–362.

²³ CARPENTER, Daniel P. (2001): *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*. Princeton, N.J., Princeton University Press.

3. Az adminisztratív kapacitásépítés gyakorlati aspektusa: fejlesztési igazgatási irányzat

3.1. Fejlődő államok igazgatási kapacitásépítése

Az adminisztratív kapacitás a fentiekhez képest ha nem is elszigetelt, de mindenképp önálló utat járt be az úgynevezett fejlesztési igazgatási irányzat (development administration) egyik központi koncepciójaként.²⁴ A nemzetközi fejlesztéspolitikusok ugyanis a gyarmati rendszer lebontását követően, már a kezdetekkor felfedezték, hogy a fejlődő, illetve harmadik világbeli államokban a nekik nyújtott pénzügyi támogatáson túl szükség van az adminisztratív kapacitás fejlesztésére is. A fejlesztési programok kudarcait ugyanis sok esetben a gyenge adminisztratív kapacitás okozta, amely korlátozta az országok képességét, hogy kiterjesszék szolgáltatásaikat szélesebb rétegek számára, vagy emeljék a közszolgáltatások színvonalát. A leggyakoribb problémákat a tervezési és irányítási képességek gyengesége, a közigazgatási szintek közötti koordinációs nehézségek, az eredménytelen, hatástalan felügyeleti-ellenőrzési mechanizmusok és a képzett hivatalnokok hiánya jelentette.

Ahogy Farazmand professzor a közigazgatás-tudományi kézikönyvében is rögzíti, „a fejlődés ép közigazgatást igényel, és a közigazgatás ép adminisztratív kapacitást igényel – a maga intézményi, szervezeti, szervezés-vezetési tudásával, jártasságával és értékelkötelezettségével, amely felülemelkedik a sokféleségen és különbségeken”.²⁵ A független nemzetállamok létrejötte óriási igényt teremtett a kompetens közszektor-szervezetek iránt. Az adminisztratív kapacitás fejlesztése ezekben a kialakuló társadalmakban létfontosságú volt az államfejlesztési (benne gazdaságfejlesztési) terveik sikeres végrehajtásához. Az adminisztratív kapacitásépítés gyakorlati megvalósításának hatására ezekben a fejlődő országokban a fogalmak és eszközök fokozatos rendszerezésével és intézményesedésével párhuzamosan alakult ki a fejlesztési igazgatás irányzata. A kapacitásépítés gyakorlata olyan eszközök kifejlesztését, bevezetését jelentette, amelyekkel az igazgatási teljesítményt növelni lehetett.²⁶

A kapacitásépítés számos nagyobb nemzetközi fejlesztési szervezet számára az egyik elsődleges eszközzé vált az elmúlt ötven évben, beleértve az ENSZ-t, a Világbankot és más fejlesztési bankokat, NGO-kat stb. Jelenleg kb. 20 milliárd dollárt költenek el évente kapacitásfejlesztésre a nemzetközi fejlesztési beruházási pénzekből, amely az összes pénzügyi támogatás kb. 20%-át adja.²⁷ Sok kritika is éri ugyanakkor ezt a beavatkozási formát. Az ENSZ/UNDP már 2002-ben megállapította egy jelentésében: „nem voltak általánosan megállapított és rögzített szttenderdek arra vonatkozóan, hogy mit kellene érteni az újonnan

²⁴ Mivel a fejlesztő állam koncepciója, s annak adminisztratív rendszerének vizsgálata alaposan megtörtént hazánkban, különösen egy jól sikerült kötet révén (CsÁKI György szerk. [2009]: *A látható kéz: a fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág Kiadó.), így ezen eredmények összegzésétől eltekintünk.

²⁵ FARAZMAND 2009.

²⁶ OTENYO, Eric E. – LIND, Nancy S. eds. (2006): *Comparative Public Administration*. Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15. Oxford, Elsevier JAI.

²⁷ LEMPET, David (2015): A Quick Indicator of Effectiveness of „Capacity Building” Initiatives of NGOs and International Organizations. *European Journal of Government and Economics*, Vol. 4. No. 2. 155–196.

kialakított vagy megerősített nemzeti/intézményi/szervezeti kapacitás alatt”.²⁸ Ahogy egyes szerzők ironikusan megjegyzik, a kapacitásépítést inkább egy *buzzword*ként használják a nemzetközi ügynökségek bármire, amit különösebb beavatkozási logika nélkül szeretnének csinálni.²⁹ Mások attól sem riadnak vissza, hogy egyenesen korrupciós eszközként³⁰ vagy legalábbis puha erőként (szemben a katonai erővel vagy gazdasági nyomással) azonosítsák az adminisztratív kapacitásépítést, amellyel a pénzügyi támogatást adó államok manipulálhatják a gyengébb országok politikai rendszereit.³¹

Nézzük tehát, hogy a nemzetközi szintű fejlesztéspolitika legmeghatározóbb aktorai, mint az ENSZ és a Világbank, miként definiálják a kapacitásfejlesztést. Az ENSZ riói konferenciájának zárónyilatkozata értelmében „[...] a kapacitásfejlesztés az a folyamat, amelyben az egyének, szervezetek, intézmények és közösségek azt a képességüket fejlesztik, amely révén ellátnak feladatokat, megoldanak problémákat és célokat tűznek ki, majd el is érik azokat. Mindezt három egymásba kapcsolódó szinten teszik: az egyéni, intézményi és társadalmi (közösségi) szinteken. A kapacitásépítés magában foglalja az ország humán, tudományos, technológiai, szervezeti, intézményi és erőforrásbéli képességeit. A kapacitásépítés alapvető célja annak a képességnek a növelése, amellyel értékeljük a közpolitikai alternatívákat, és döntéseinket a környezeti potenciál és korlátok figyelembevételével, az adott ország népének igényeire tekintettel hozzuk meg.”³² Az ENSZ Fejlesztési Programja számára a kapacitásépítés egy hosszú távú, folyamatos fejlesztés, amelyben minden érintett részt vesz (központi szervek, helyi hatóságok, NGO-k, civil szervezetek, szakmai szervezetek, akadémikusok stb.). A fentiek alapján a kapacitásépítés fogalmi komponensei a következőképp alakulnak:

- a képessé tevő környezet megteremtése megfelelő szakpolitikai és jogi keretekkel;
- intézményi fejlesztés, beleértve a közösségi részvételt;
- humán erőforrás fejlesztése és a menedzsment erősítése.

Az egyén szintjén a kapacitásépítés magával vonja a képzést, tudásmenedzsmentet. Intézményi szinten hasonló a megközelítés: új intézmények alapítása helyett a támogatásnak a már meglévő „gépezet” modernizációjára kell fókuszálnia, priorizálva a rendszereket és folyamatokat. Ebben a folyamatban a kapacitásfejlesztés szakpolitikai támogatásra, szervezeti eredményességre és gazdaságos/költséghatékony menedzsmentre gyakorolt hatása kerül előtérbe. Végül, a kapacitás fejlesztése társadalmi szinten is szükséges, hogy az együttműködésre épülő közigazgatás mind a saját rendszeréből, mind a társadalomból érkező visszajelzésekből képes legyen tanulni, a rezponzív, elszámoltatható, monitorozható teljesítmény érdekében. A legfontosabb adalék tehát az eddigi diskurzushoz, hogy a közigazgatáshoz társadalmi változás is szükségeltetik.

²⁸ LEMPERT 2015.

²⁹ ENEMARK, Stig (2003): *Best Practice in Capacity Building: Understanding the Concept of Capacity Building and the Nature of Land Administration Systems*. FIG Working Week. Paris, France.

³⁰ LEMPERT, David (2008): Why We Need an International Development Donor Monitor. *Policy Innovations*. Elérhető: www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01464 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 17.).

³¹ NYE, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs.

³² *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (1992). Rio de Janeiro, 3–14 June, 1992. United Nations publication, Sales No. E.93.I.18 and corrigenda, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex II.

2. táblázat

Az adminisztratív kapacitás definíciói a nemzetközi fejlesztéspolitikai szervezetek gyakorlatában

Definíció	Nemzetközi szervezet
„Az a folyamat, amely során egyének, szervezetek és társaságok megszerzik, erősítik és fenntartják azt a képességüket, hogy kitűzzék és elérjék saját fejlesztési céljaikat egy hosszabb időtávon.”	UNDP 1998
„Egyének, szervezetek, szervezeti egységek képessége arra, hogy funkciójukat eredményesen, hatékonyan és fenntartható módon végezzék.”	Világbank 2004
„Az a kapacitás, amellyel olyan komplex folyamatokat és interakciókat lehet irányítani, amelyek révén működő politikai-gazdasági rendszer keletkezik.”	UNDP 2008
„Az a folyamat, amely révén egyének, csoportjaik, szervezetek, intézmények és közösségek növelik képességeiket arra, hogy (1) alapvető funkcióikat ellássák, megoldjanak problémákat, meghatározzák és megvalósítsák céljaikat, valamint (2) megértsék és kezelni tudják fejlesztési szükségleteiket egy tágabb kontextusban, fenntartható módon.”	OECD 1998
„Az a képesség, hogy megszerezzük és használjuk mindazon információt, amely a sikeres közpolitikai megvalósításhoz szükséges.”	OECD 2012

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Más megközelítést alkalmazva, de mindegyik definíció abból a tényből indul ki, hogy az intézményi és adminisztratív kapacitás kapcsolódik a közpolitikai programok (szakpolitikák) effektív végrehajtásához és eredményeinek eléréséhez; érinti az egyéneket (személyes készségek, tudás és képesség) és szervezeteket (kormányzat, közigazgatás, annak egységei), valamint a társadalmat és az intézményi rendszert (képessé tevő környezet, például állami – regionális – szektorális kontextus).

3.2. Az adminisztratív kapacitás mint EU-tagsági kritérium

Amint azt a 2000-es évek idevágó szakirodalma széles körben tárgyalja, az Európai Uniónak erősen korlátozott a közvetlen befolyása a tagállami közigazgatásokra. Csupán néhány közvetett eszköz áll rendelkezésre, amelyek az unió intézményesülésével párhuzamosan fejlődtek ki.³³ E közvetett befolyásoló eszközök nem kapcsolódnak a fentiekben tárgyalt fejlesztési igazgatási irányzathoz, bár az unió támogatási-fejlesztési logikából fakadó elvárásai mégis mutatnak rokon jegyeket.

Az uniós elvárások abból az alapszerződési, majd alkotmányi rangra emelt következté-
tően nyugodnak, hogy a tagállamoknak alapvető kötelezettségeik teljesítéséhez szükségük van adminisztratív kapacításra, amely révén biztosítják a döntéshozatali folyamatokban való

³³ VERHEIJEN, A. J. G. (2000): *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?* Working Documents W107. The Hague, WRR Scientific Council for Government Policy.

részvételt, a közösségi joganyag és egyéb döntések megfelelő implementációját, továbbá kötelesek hatékonyan menedzselni a részükre juttatott különböző pénzügyi eszközöket.

A keleti bővítést megelőző csatlakozási körökhöz képest azt tapasztaljuk, hogy intenzívebb elvárások fogalmazódtak meg a tagállami adminisztrációkkal szemben. Ennek egyik oka, hogy az egységes belső piac megteremtésével megnőtt a jelentősége a közösségen belüli egyenlőtlenségek csökkentésének. A Bizottság megközelítése is változott, és az uniót egy egységes politikai rendszernek tekintette, amelyben a (tagállami) teljesítmény központi kérdéssé vált (ekkor jelentek meg a Bizottság tagállami teljesítményeket összemérő közlései). Végül a keleti csatlakozás országaiban a korábbi fejlesztési programok (PHARE, ISPA) hatására megismert hiányosságok kérdéssé tették, hogy a közigazgatások fel vannak-e készítelve a teljes jogú tagság menedzselésére.

Az EU először 1993-ban fogalmazta meg belépési, úgynevezett koppenhágai kritériumait, amelyek között kezdetben nem szerepelt konkrét követelmény az adminisztratív kapacitásra vonatkozóan. Ehelyett a tagjelölt államok belső felkészültségét kérték számon annak érdekében, hogy a demokratikus kormányzás, a működő piacgazdaság és a közösségi joganyag átültetése és alkalmazása a megfelelő módon történjen. Az első kifejezett utalást arra, hogy az általános adminisztratív kapacitás a bővítési folyamat egyik fontos kérdése, az úgynevezett Fehér Könyv tartalmazta,³⁴ igaz, inkább az egyes szakpolitikai területek adminisztratív követelményeit hangsúlyozva. 1995-ben a madridi európai tanácsi következtetések a tagság egyértelmű (de részleteiben nem kifejtett) kritériumaként határozták meg az adekvát adminisztratív kapacitásokat. Konceptiószintre ugyanakkor csak az 1997-től rendre kiadott bizottsági vélemények és előrehaladási jelentések emelték az adminisztratív kapacitás fogalmát, nem csupán az *acquis* átvételére vonatkozóan, hanem általános jelleggel. Mindez a magyar jelentkezésről alkotott európai bizottsági véleményből is megismerhető, miszerint „az állami hatóságok szintjén az uniós tagság jogi és adminisztratív kapacitást igényel ahhoz, hogy átvegyék és bevezessék a technikai jogszabályok széles körét, amelyek arra szolgálnak, hogy lebontsák az unión belüli szabad mozgás útjában álló akadályokat, és így biztosítsák az egységes piac működését”.³⁵

Ezekből a dokumentumokból lassan kirajzolódni látszott, hogy a Bizottság mit is ért e közigazgatási minőség és képesség alatt: a pártatlan és professzionális közszolgálat kiépítését, a képzési rendszer fejlesztését, megfelelő szakpolitikai tervező és koordinációs kapacitásokat, hatékony elszámoltathatósági rendszert, az uniós ügyek menedzseléséhez szükséges szervezeti és működési rendet.

Már ezekben a véleményekben is megjelent ugyanakkor annak vizsgálata, hogy a tagjelöltek milyen reformintézkedéseket foganatosítanak hiányosságaik kiküszöbölésére. Ugyanakkor a fentiek korántsem jelentették annak akár elvi lehetőségét is, hogy bármely csatlakozó az adminisztratív kapacitásának hiányosságai miatt maradna ki a bővítésből. Ezáltal az adminisztratív kapacitás vált a „legpuhább” kritériummá.

Újabb mérőföldkövet jelentett az OECD által a kilencvenes évek végén közreadott értékelő eszköz, az úgynevezett SIGMA-alapvonal, amely további részleteket tárt fel a horizon-

³⁴ DE SCHUTTER, Olivier – LEBESSIS, Notis – PATERSON, John eds. (2001): *Governance in the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Elérhető: <http://bookshop.europa.eu/fr/la-gouvernance-dans-l-union-europeenne-coedition-pbKA2700895/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).

³⁵ Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről (1997). *Külgazdasági Értesítő*, 8. sz.

tális (tehát nem szektorális politikákhoz kapcsolódó) adminisztratív kapacitás fogalomkörét érintően. Az értékelési elemek a következők voltak: szakpolitika-alkotás és -koordináció, közszolgálat, közpénzügyek, közbeszerzés, belső pénzügyi kontrollmechanizmusok, külső audit, amelyekben sztenderdeket határoztak meg. Mégis, ahogy Dimitrova megjegyzi, a Bizottság ugyan a tagságot függővé tette egy új adminisztratív rendtől, de nem hozta létre annak mechanizmusait, hogy azok minőségét megítélje.³⁶

3.3. Az uniós kohéziós politika intézményi és adminisztratív kapacitásfejlesztési eszközei

A koppenhágai kritériumok az uniós csatlakozás időpontjáig befolyásolták a tagállami adminisztratív kapacitások sorsát, hiszen ekkor – derogációkkal ugyan, de – elviekben teljesült a közösségi joganyag átültetése. A sikeres tagállami lét (tulajdonképpen az átfogó uniós stratégia – a lisszaboni, majd az EU2020 – megvalósítása) ugyanakkor még nagyobb elvárásokat támasztott, ezért a Bizottság a leghatékonyabb eszközeivel élve, a strukturális alapok mint finanszírozási eszköz háttérszabályozásával kívánta a továbbiakban biztosítani a közigazgatási kapacitások fejlesztését. Az Európai Szociális Alap (ESZA) rendeletének 3.2.b cikkelye alapján: „[A]z EU támogatja azon beavatkozásokat, amelyek révén erősödik az intézményi kapacitás és a közigazgatás, valamint a közszolgáltatások hatékonysága nemzeti, regionális és helyi szinten. Szintén támogatja a civil partnerek, NGO-k erősítését.” Az intézményi kapacitás és hatékonyság új elemként jelent meg a 2007–13-as időszakban, előtte ugyanis az ESZA-célok csak a foglalkoztatás, társadalmi bevonás és oktatás területén jelentkeztek. A támogatáspolitiká jellegzően az alábbi területekre terjedt ki:

- jó szakpolitikai program tervezése, monitoring és értékelés kifejlesztése, tanulmányok, statisztikai mérések, szakértői tanácsadás, szervezetközi koordináció támogatása, párbeszéd támogatása a köz- és magánszereplők között;
- kapacitásépítés a szakpolitikai programlebonylításban a releváns területeken (például jogszabály végrehajtása), vezetői és személyi állománytréningek révén, specifikus támogatás a kulcsszolgáltatások, felügyelőségek, társadalmi-gazdasági szereplők, környezeti partnerek, releváns NGO-k és reprezentatív szakmai szervezetek részére.

Emellett – tanulva a 2000–2010-es időszakra érvényes lisszaboni stratégia implementációjának kudarcából – a Bizottság az EU2020 megvalósítása mellé egy kiterjedt monitoring-rendszert épített ki, amely az európai szemeszter és az országspecifikus ajánlások keretében folyamatosan számonkéri az egyes szakpolitikai területek, valamint a közigazgatási reformintézkedések alakulását. Áttekintve az érintett tagállamok Bizottság által publikált ajánlásait, azok a következő főbb, közös elemeket tartalmazzák adminisztratív kapacitás-építés címen: közigazgatás hatékonysága és eredményessége, bírósági reform, üzleti környezet, antikorrupció, közbeszerzés, e-közigazgatás, szabályozási rendszer, egyszerűsítés, adminisztratív tehercsökkentés.

³⁶ DIMITROVA, Antoaneta (2011): Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, Vol. 25. No. 4. 171–190.

A 2014–2020-as tervezési időszakban is azt tapasztaljuk, hogy a Bizottság egyre intenzívebben támogatja a tagállamokat adminisztratív kapacitásuk fejlesztésében, és ehhez erőforrásokat is allokál a 11. tematikus célkitűzéshez kapcsolódva. Emellett specifikus közigazgatási modernizációs eszközöket propagál a következő tématerületek mentén: szubszidiaritás és együttműködő készség a többszintű koordinációban és kormányzásban, etika és integritás, nyitottság és bevonás, teljesítmény- és eredményorientáció, e-government és innováció. Ezeket a tématerületeket rávetítettük az ESZA által finanszírozott pénzügyi eszközök támogatható tevékenységcsoportjaira (személyzet kiválasztása, toborzása; képzése; hálózatépítés, eljárások, működési rend finomhangolása), amelyek így kirajzolják az EU intézményi és adminisztratív kapacitásépítési eszközkészletét (lásd 3. táblázat).

A fentiekből megismerhettük, hogy az intézményi és adminisztratív kapacitás fogalmát az állam- és igazgatástudományok, a politikatudomány (azon belül is az implementáció-kutatás) és a szervezés- és vezetéstudomány miként járta körbe. Ezek a fogalmak a támogatáspolitikai, különösen a nemzetközi fejlesztési együttműködési programok számára is relevánssá váltak, így az utóbbi évtizedekben az EU és tagállamai közpolitikai napirendjére is felkerültek. Érthető módon a tudományos megközelítések az adminisztráció helyével, szerepével, irányultságával foglalkoznak elsősorban, míg a fejlesztési programok az elméletalkotás helyett kénytelenek „kézpénzre fordítani” az adminisztratív kapacitásépítési beavatkozásokat. Utóbbiak megvalósulásából pedig következtethetünk az adminisztratív kapacitás mibenlétére.

4. Az adminisztratív kapacitás mérése

A tanulmány célja – összhangban a Jó Állam kutatási program alapvető motivációjával – azt megvizsgálni, hogy a fentiekben alaposabban bemutatott koncepciók alapján mennyiben figyelhető és mérhető meg az adminisztratív kapacitás. Ha a kapacitás egy elméleti konstrukció, akkor per definitionem nem szemlélhető közvetlenül, információt csak a megfigyelhető tényezőkön keresztül szerezhethetünk róla, amelyek így jelzik – hipotetikus vagy valós – létezését és jelenlétét. Ahhoz, hogy egy látens jelenséget megfigyeljünk, mint amilyen a kapacitás is, Addison a statisztikai modellezést hívja segítségül, és bemutat formatív, valamint reflektív modelleket.

A formatív modellben a kapacitást (mint látens fogalmi konstrukciót) megelőzik a tényezők mint okok, azaz az intézmények, struktúrák és erőforrások milyensége határozza meg a kapacitás adott szintjét. Ezek a tényezők tehát megelőzik és együttesen determinálják a kapacitást, de eltérő mértékben, azaz az egyes tényezők hatásának intenzitása eltérhet, ezért különböző súlyú paraméterek révén fejtik ki hatásukat. Mivel azonban nem ismerhetjük a kapacitás összes tényezőjét, ezért figyelembe kell vennünk azt is, hogy van egy úgynevezett zavaró tényező is, amely nem írható le a többi tényező által. A reflektív modellben ezzel szemben a látens fogalmi konstrukció az, amely hatással van az egyes tényezőkre. A kapacitás ebben a felfogásban meghatározza a közigazgatás teljesítményét azáltal, hogy

befolyásolja a tényezőket (hogymilyen mértékben függnek tőle, az szintén eltérő lehet). Utóbbira példák a kormányzati teljesítményt mérő indikátorok.³⁷

Ezek a modellek alkalmasak arra, hogy az adminisztratív kapacitás kvalitatív megfigyelését is lehetővé tegyék. A formatív vagy reflektív modell kiválasztása döntő fontosságú a kapacitás szerepének értelmezéséhez az elemzés során. Azoknak, akik a kapacitás magyarázó tényezőit keresik a közigazgatási rendszer tartományában, a kapacitás reflektív indikátorára lehet szükségük. Azok pedig, akik a kapacitás hatását vizsgálják a közigazgatási működés, teljesítmény, eredmények szempontjából, azok inkább a kapacitás formatív indikátorait alkotják meg és mérik.

Az intézményi és adminisztratív kapacitás mérésének ugyanakkor komoly gyakorlati-közpolitikai relevanciája is van, hiszen mint láttuk, a nemzetközi fejlesztési programok alapvetően híján vannak azoknak a mérési információknak, amely alapján eldönthető lenne például a céltámogatás eredményessége, hatékonysága, vagy egyáltalán az indokoltsága. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy honnan tudja az Európai Bizottság (vagy a szakpolitikai tervezés bármely szintje), hogy milyen szintű az adott tagállam adminisztratív kapacitása, és ez alapján milyen volumenű fejlesztés szükséges a kívánt állapot eléréséhez. A feltett kérdésre az egyik lehetséges reakció a kérdés negligálása lehet azon az alapon, hogy az adminisztratív kapacitás a folyamatos megújulási kényszer okán állandó (ön)fejlesztési mozgásban kell legyen. Ezt támasztják alá azok a fentiekben is ismertetett megközelítések, amelyek a kapacitásban részben a közigazgatás változó igényekre való reagálásának képességét látják, amely igazolja a folyamatos beavatkozási szükségletet.

Farazmand szerint például „a 21. századot a gyors változás, globalizáció, hipervergenség és hiperbizonytalanság jellemzi. A hagyományos kormányzási és közigazgatási modellek nem tudnak megfelelni ezen kaotikus környezet kihívásainak, ezért egy új adminisztratív kapacitás kiépítése javasolt a jelen kormányzási dilemmáihoz igazítva”. Kiemeli továbbá, hogy a közigazgatás legfontosabb képessége az alkalmazkodás, rugalmasság, igényalapúság és a felelősség, amelyek három kulcsstratégia alkalmazását igénylik: az adaptív, a szolgáltatási és a fejlesztési stratégiát.³⁸

Az adminisztratív kapacitásépítés megalapozottságát firtató kérdésre a másik lehetséges válasz, hogy a kapacitásra a hozzárendelt cél (ha van ilyen) elérésének tényéből következtetünk. Ennek alapja, hogy a kapacitás szintje befolyásolja az implementációt, így annak végeredményét is, és mindebből következtetünk az adott szervezet jellemzőire. Ezt a megközelítést példázzák a szakirodalomban az uniós intézményi és jogrend átültetésének eredményességére vonatkozó megállapítások. Bizonyos szerzők szerint az adminisztratív kapacitás tagállami hiányosságai – amelyek az elégtelen anyagi és humán erőforrásokból erednek – jobban magyarázzák az EU-jog be nem tartását, mint a politikai-szakpolitikai ellenállás.³⁹ Hasonló megközelítést látunk akkor is, amikor a strukturális alapok abszorp-

³⁷ ADDISON, H. J. (2009): *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. LSE Research Paper. Elérhető: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).

³⁸ FARAZMAND, Ali (2009b): *Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the 21st Century*. *Public Administration Review*, Vol. 69. No. 6. 1007–1020.

³⁹ FALKNER, Gerda – HARTLAPP, Miriam – LEIBER, Simone – TREIB, Oliver (2004): *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?* *West European Politics*, Vol. 27. No. 3. 452–473.

ciójának alacsony szintjét az erős adminisztratív kapacitás hiányából fakadó kockázatokkal magyarázzák.⁴⁰ Ez a fajta analitikai vizsgálódás azt kutatja, hogy az adminisztráció mely aspektusai magyarázzák az implementáció eredményét. Egyúttal ezek a definíciók amellet is érvelnek, hogy a kapacitás vagy egy dichotóm változó (érzékelhető vagy nem érzékelhető), vagy csak egy bizonyos teljesítményszint felett értelmezhető és árnyalható a minőségi fokozatai.

Az adminisztratív kapacitásfejlesztést célzó projektek jellemzően a reflektív modellhez fordulnak, a fogalmi konstrukcióhoz (a kapacitás jelenségéhez) rendelnek szemlélhető és mérhető tényezőket, amelyek kvázi kimenetekként képesek visszaigazolni a kapacitás létét és mértékét. Egyes szerzők ezért nem definiálják a kapacitást belső – látens – jellemvonásként, hanem az igazgatás külső struktúrára utalnak közvetlenül (anyag és humán erőforrások), így a kapacitásra nem mint absztrakt kategóriára, hanem mint deskriptív fogalomra utalnak. Skowronek szerint az adminisztratív kapacitások három dimenzióból tevődnek össze, amelyek meghatározzák az állami működés módját, ezek: szervezeti struktúra, eljárási rutinok, amelyek összetartják az intézményeket, személyzet intellektusa és tehetsége.⁴¹ A nemzetközi szervezetek definíciós gyakorlata (lásd fent) szintén ebbe az irányba mutat.

Az uniós beavatkozások hatáselemzését célzó tanulmányok⁴² (Ecorys, EIPA-Ramboll) az intézményi és adminisztratív kapacitás mérését a következő négy lépésben javasolják elvégezni. Első lépésben annak vizsgálata szükséges, hogyan lehet lemérni a közigazgatás teljesítményét egy adott/specifikus szakpolitikai területen? Erre bőven kínálnak példát a kompozit indikátorok, nemzetközi és nemzeti (sőt, helyi) szinten egyaránt. Második lépésben az adott politikai-közigazgatási rendszer szakpolitikai kereteiből kell kiindulni, azt vizsgálva, hogy az adott állam biztosítja-e azokat az előfeltételeket, amelyek a közigazgatás eredményes működéséhez szükségesek (lásd országspecifikus ajánlások és ex ante feltételek vagy az *acquis* átvételének ellenőrzése). Ezek az értékelési rendszerek a tagállami közpolitika-fejlesztés általános, átfogó szintjére fókuszálnak az EU közös prioritásait és stratégiáit szem előtt tartva. Harmadik lépésben az adminisztratív kapacitás szervezeti perspektíváját értékelik. Itt olyan kvalitatív/kvantitatív módszereket találunk, amelyek jellemzően a szervezet immateriális vagyonát vizsgálják (hozzáférés a partnerségi hálózatokhoz, közbizalom, közös etikai értékek, jövőkép megléte). Erre szolgál számos, folyamatba épített monitoringrendszer, amelyek segítségével a kapacitásnövelő intézkedéseket mérni, értékelni szükséges. Záróakkordként pedig az egyéni teljesítmény és képességek mérése történik mind a szakmai, mind az operatív, mind a menedzsmentkompetenciák területén. Ennek a mérési modellnek azonban a kulcsa (és egyben legnagyobb kihívása is), hogy rendszerszintű megközelítést kell követni, amelyben a fent említett három szint (rendszer,

⁴⁰ VERHEIJEN, Tony (2007): *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?* Washington, D.C., The World Bank.

⁴¹ SKOWRONEK, Stephen (1982): *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. New York, NY, Cambridge University Press.

⁴² Például *Assessment of Administrative and Institutional Capacity Building Interventions and Future Needs in the Context of European Social Fund* (2011). Final Report, 21 March, Rotterdam/Brussels.; vagy THUIS, Nick et al. (2017): *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28*. European Commission, Luxembourg Publication Office.

szervezet, egyén) összekapcsolódik. Még ha csak az egyik szintre fókuszálunk, akkor is fontos, hogy „kizoomolva” az egyes teljesítményszintek közötti kapcsolatok meglegyenek.

A szakirodalomban számos kezdeményezést találunk az adminisztratív kapacitás mérésének operacionalizálására. Az alábbiakban két példát szeretnénk kiemelni, amelyek a már jól ismert nemzetközi teljesítményindikátorok és rangsorok szükségképpen „elnagyoló” megközelítése helyett konkrétan a fejlődő, illetve a fejlett államok adminisztratív kapacitásának mérését kísérelték meg.

A COCOPS névre keresztelt kutatási projekt célja a közigazgatási menedzsmentkapacitások felmérése volt. Tíz európai ország vezető beosztású közigazgatási dolgozóinak részvételével lebonyolított kérdőíves felmérésben a következő dimenziók kerültek meghatározásra, mint az adminisztratív menedzsmentkapacitás tényezői: koordináció, stratégiai tervezés, vezetés, teljesítménymérés, emberierőforrás-menedzsment, szervezeti kultúra (alkalmazotti motiváció). A kutatás azt vizsgálta, hogy milyen a kapcsolat a közigazgatás menedzsmentkapacitása és a közszektor teljesítménye között. Az előbbi tényezők ugyanis mind hozzájárulnak a szervezeti teljesítmény valamely dimenziójához. A hálózati kormányzás csökkenti a tranzakciós költségeket a koordináció terén, a stratégiai tervezés szintén növeli a teljesítményt, csakúgy, mint a küldetésorientált szervezeti kultúra, az elkötelezett humánerőforrás-menedzsment pedig jobban motivált személyzetet eredményez stb.⁴³

Lempert elsősorban a fejlődő országok adminisztratív kapacitásépítést támogató tevékenységének mérésére tesz javaslatot. Dolgozatában az alábbi fő komponenseket azonosítja az adminisztratív kapacitás tényezőiként, amelyből három a rendszer azon képességéhez kapcsolódik, amely működteti a közfeladatokat: jogi és politikai felhatalmazás, avagy képessé tevő környezet egy nagyobb társadalmi-politikai kontextusban, belső menedzseri képesség, hogy eredményesen és hatékonyan teljesítsenek (intézményfejlesztés), végül a személyzet készségei. Ehhez kapcsolódik a működés elszámoltathatósága és hosszú távú fenntarthatósága.⁴⁴ A mérést szintén az érintettek kérdőíves megkeresésével javasolja elvégezni, és megfogalmaz 20 kérdést a támogatás módjával, lebonyolításával kapcsolatban a fenti tématerületeken.

5. Összegzés

Bár általánosságban az adminisztratív kapacitást az eredményes közpolitika-alkotás legfontosabb előfeltételének, így a jó kormányzás egyik fő összetevőjének tartják, körülhatárolása valójában problematikus mind a gyakorlati szintéren, mind a tudományos vizsgálódás területén. Különböző paradigmák csapnak össze, nemzetközi indikátorok születnek szép számmal, de nincs teljes egyetértés abban, hogy miben is áll vagy bukik az adminisztratív

⁴³ HAMMERSCHMID, Gerhard – STIMAC, Vid – WEGRICH, Kai (2013): *Management Capacity and Performance in European Public Administrations – Developing an Administrative Management Capacity Index and Measuring Country Capacity based on a Large-Scale Executive Survey*. Paper for the 2013 EGPA Conference, Edinburgh 11–13 September. Elérhető: www.researchgate.net/publication/282817051_Management_Capacity_and_Performance_in_European_Public_Administrations_-_Developing_an_Administrative_Management_Capacity_Index_and_Measuring_Country_Capacity (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).

⁴⁴ LEMPERT, David (2015): A Quick Indicator of Effectiveness of „Capacity Building” Initiatives of NGOs and International Organizations. *European Journal of Government and Economics*, Vol. 4. No. 2. 155–196.

kapacitás, és hogyan mérjük mindezt. Amikor a közigazgatás és a kormányzás nagyon be van ágyazva a nem kormányzati szereplők által is alkotott úgynevezett közpolitikai hálózatba, maguk a fogalmi lehatárolások is vitatottak.

Sokan az intézményi konstellációkat, folyamatokat, erőforrás-adottságokat vetik össze a bürokratikus teljesítménnyel, intézkedésekkel, gazdasági kimenetekkel, tehát a kapacitáskonstrukció formatív elemeit közvetlenül a reflektív elemeihez kapcsolják, azokkal vetik össze, azaz nem használják az adminisztratív kapacitás fogalmát. Ennek oka az adminisztratív kapacitás látens jellege, senki nem tudja pontosan behatárolni, hogy mit értünk alatta, absztrakciós és gyűjtőfogalom jellege miatt kénytelenek kerülni az alkalmazását. Persze, a közigazgatás egy igen komplex jelenség. Ennek deduktív megközelítése – azaz egy jellemzőnek a kiválasztása az intézmények, szervezeti egységek, kapcsolataik, egyéni cselekvések komplexitásából – nem túl kifizetődő azok számára, akik valamilyen konkrét eredményre áhítoznak. Miért is használjuk mégis az adminisztratív kapacitás fogalmi konstrukcióját?

Világos, hogy az adminisztratív kapacitás csupán egy jelszó, ami kellően ködös, és több, mint csupán a részeinek az összessége. Az érdekes ellentmondás az, hogy míg az adminisztratív kapacitás fogalomkörébe tartozó elemek külön-külön feltehetően jobban észlelhetők, megfigyelhetők és mérhetők, addig maga a kapacitás kevésbé, mégis ennek, sejtelmességénél fogva, könnyebben tudunk egy olyan magyarázó erőt tulajdonítani, amely a közigazgatási teljesítmény különbségeit indokolja az egyes vizsgálati egységek között. A felületes szemlélők gyakran esnek abba a hibába, hogy egy-egy rendszer különbözőségének tudják be a teljesítmény növekedését, ami félrevezető lehet. Például nagyobb teljesítményre képes a holland közigazgatás, mint a hazai. Majd átvesszük az ő megoldásaikat, intézményeiket, és kiderül, hogy ezek (is) diszfunkcionálisan működnek. A definíciók kapcsán összegzésképp elmondható, hogy egyszerűen azonosítani a kapacitást bizonyos struktúrákkal, rendszerekkel, mechanizmusokkal vagy erőforrásokkal (amelyek tehát konstituálják a kapacitást) könnyen a „legjobb gyakorlat” gondolkodás csapdájába ejtethet minket. Vagyis egyenlőségjelet tenni magas/alacsony adminisztratív kapacitás és az intézmények bizonyos ideáltipikus konfigurációja közé azt a kockázatot rejti magában, hogy olyan kapacitáshiányokat feltételezünk, amelyek valójában nem is feltétlenül léteznek.

A kapacitás koncepciója azonban ráirányítja a figyelmet a viselkedésre, amelyet az egyes rendszerkomponensek indukálnak, amelyek összehasonlíthatók, hogy milyen hatással vannak a közigazgatás teljesítményére vagy a társadalmi kimenetekre. A kapacitásfogalomnak ez az indokoltága a kapacitás reflektív indikátorainak használatát igényli, amellyel a közigazgatások intézményi jellemzői mint magyarázó változók kutathatók.

3. táblázat

Intézményi adminisztratív kapacitás beavatkozási területei és leggyakoribb eszközei

	Toborzás és kiválasztás	Képzés	Működési rend, eljárások felülvizsgálata	Hálózatépítés
Többszintű koordináció	Vezetői kinevezés feltételei: különböző szinteken szerzett kormányzati és nemzetközi tapasztalat	Jogszabálytervezési, előkészítési kapacitás	Szabályozás-hatáselemzés, értékelés Compliance, vitarendezési eljárás, végrehajtás	Kormányzati szinteken átívelő hálózatok
Etika és integritás	Nyílt pályáztatás és érdemeken alapuló kiválasztási rendszer	Etikai, integritásképzések	Ombudsmanok	Nemzetközi peer review hasonló szervezetek között
			Bejelentővédelmi rendszer	
			Rendszeres szervezeti auditok	
			Kockázatértékelés Integritáskockázatmenedzsment	
Nyitottság és bevonás	Diszkriminációmentesség a HR-politikában	Stakeholdermenedzsment-képességek	Stakeholderek feltérképezése, belső rutin-eljárás	Országos és helyi stakeholder-hálózatok
			Egyéni teljesítményértékelés Önértékelési eljárások	
Eredményorientáció	Kiválasztás feltételei: projekt- és programmenedzsment, tudás és jártasság	Adat- és információ-elemzési kapacitás	Coaching	Ágazati és szakmai hálózatok
	Vezetői kinevezés feltétele: tudásmenedzsment-folyamatokban szerzett tapasztalat	Adatgyűjtési és feldolgozási készség Költségvetés-tervezési kapacitás		
	Vezetői kinevezés feltétele: több szektort érintő és nemzetközi tapasztalat	Vezetői kapacitások erősítése	Jogilag rögzített eljárások a külső értékelések validációjára és bevezetésére	
Innováció és e-közigazgatás	Kiválasztási feltétel: több szektort érintő tapasztalat	Stratégiai gondolkodási képesség	Új technológiák és IKT kiaknázása	Ágazati és szakmai hálózatok

Forrás: THUS, N. et al. (2017) alapján a szerzők saját szerkesztése

Felhasznált irodalom

- ADDISON, H. J. (2009): *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. LSE Research Paper. Elérhető: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).
- ALMOND, Gabriel A. (1988): The Return to the State. *The American Political Science Review*, Vol. 82. No. 3. 853–874.
- Assessment of Administrative and Institutional Capacity Building Interventions and Future Needs in the Context of European Social Fund* (2011). Final Report, 21 March, Rotterdam/Brussels.
- Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről (1997). *Külgazdasági Értesítő*, 8. sz.
- BOWMAN, Ann O'M. – KEARNEY, Richard C. (1988): Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, Vol. 41. No. 2. 341–362.
- CARPENTER, Daniel P. (2001): *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- CSÁKI György szerk. (2009): *A látható kéz: a fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- CSENYI Ákos – FEKETE Letícia – KÁDÁR Krisztián – KOWALIK Tamás – TÓZSA Réka – UGRÓSDY Márton (2014): Hatékony közigazgatás. In KAISER Tamás – KIS Norbert szerk.: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet. 233–266.
- CSUHAI Sándor – FEKETE Letícia – KÁDÁR Krisztián (2016): Hatékony közigazgatás. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 120–143.
- DE SCHUTTER, Olivier – LEBESSIS, Notis – PATERSON, John eds. (2001): *Governance in the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Elérhető: <http://bookshop.europa.eu/fr/la-gouvernance-dans-l-union-europeenne-coedition-pbKA2700895/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).
- DIMITROVA, Antoaneta (2011): Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, Vol. 25. No. 4. 171–190.
- DRECHSLER, Wolfgang (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*, Vol. 10. 6–21.
- EISENSTADT, Shmuel Noah (1969): *The Political Systems of Empires*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- ENEMARK, Stig (2003): *Best Practice in Capacity Building: Understanding the Concept of Capacity Building and the Nature of Land Administration Systems*. FIG Working Week. Paris, France.
- FALKNER, Gerda – HARTLAPP, Miriam – LEIBER, Simone – TREIB, Oliver (2004): Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor? *West European Politics*, Vol. 27. No. 3. 452–473.
- FARAZMAND, Ali ed. (2009a): *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton, CRC Press, Taylor & Francis Group.
- FARAZMAND, Ali (2009b): Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the 21st Century. *Public Administration Review*, Vol. 69. No. 6. 1007–1020.
- GOGGIN, Malcolm – BOWMAN, Ann – LESTE, James – O'TOOLE Jr., Laurence (1990): *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York, Harper Collins.

- HAMMERSCHMID, Gerhard – STIMAC, Vid – WEGRICH, Kai (2013): *Management Capacity and Performance in European Public Administrations – Developing an Administrative Management Capacity Index and Measuring Country Capacity based on a Large-Scale Executive Survey*. Paper for the 2013 EGPA Conference, Edinburgh 11-13 September. Elérhető: www.researchgate.net/publication/282817051_Management_Capacity_and_Performance_in_European_Public_Administrations_-_Developing_an_Administrative_Management_Capacity_Index_and_Measuring_Country_Capacity (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.).
- HORVÁTH Viktor – KÁDÁR Krisztián (2011): EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 2. sz. 97–102. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02210/00002/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2011_02.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 17.).
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 11–36.
- LEMPERT, David (2008): Why We Need an International Development Donor Monitor. *Policy Innovations*. Elérhető: www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01464 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 17.).
- LEMPERT, David (2015): A Quick Indicator of Effectiveness of „Capacity Building” Initiatives of NGOs and International Organizations. *European Journal of Government and Economics*, Vol. 4. No. 2. 155–196.
- LYNN, Jr., Laurence. (2008): What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1. No. 2. 17–30.
- MANN, Michael (1984): The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. 25. No. 2. 185–213.
- MAY, Peter J. (2003): Policy Design and Implementation. In PETERS, B. G. – PIERRE, J. eds.: *Handbook of Public Administration*. London, Sage Publications. 279–292.
- MENTZ, J. C. N. (1997): *Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development*. ECDPM Working Paper No. 14. Maastricht, European Centre for Development Policy Management.
- MIGDAL, Joel S. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- MILIO, S. (2007): Can Administrative Capacities Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Fund Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, Vol. 41. No. 4. 429–442.
- NUNBERG, Barbara (1999): *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. World Bank: Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C., The World Bank.
- NYE, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs.
- OTENYO, Eric E. – LIND, Nancy S. eds. (2006): *Comparative Public Administration*. Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15. Oxford, Elsevier JAI.
- POLIDANO, Charles (2000): Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, Vol. 28. No. 5. 805–822.
- RADIN, Beryl A. (2003): The Instruments of Intergovernmental Management. In PETERS, B. G. – PIERRE, J. eds.: *Handbook of Public Administration*. London, Sage Publications. 607–618.

- Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (1992). Rio de Janeiro, 3–14 June, 1992. United Nations publication, Sales No. E.93.I.18 and corrigenda, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex II.
- SKOWRONEK, Stephen (1982): *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. New York, NY, Cambridge University Press.
- THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC Enora (2017): *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28*. European Commission, Luxembourg Publication Office.
- VERHEIJEN, A. J. G. (2000): *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?* Working Documents W107. The Hague, WRR Scientific Council for Government Policy.
- VERHEIJEN, Tony (2007): *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?* Washington, D.C., The World Bank.
- WOUTER, van Dooren – BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London and New York, Routledge.

Ajánlott irodalom

- CAIDEN, Gerald E. (1973): Development, Administrative Capacity and Administrative Reform. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 39. No. 4. 327–344.

Kormányzás és fenntartható fejlődés – nemzetközi áttekintés

Czippán Katalin¹ – Bojtor András²

Az ENSZ közgyűlése 2015-ben elfogadta a fenntartható fejlődési célokat.³ Az egymással rendszerszinten összekapcsolt célkitűzések elfogadásával az ENSZ nem kisebb feladatra vállalkozik, mint hogy az eddig megszokott gondolkodási és működési rutinokat átformálja – ezt tükrözi a dokumentum címe is: *Világunk átalakítása* –, hogy a bolygón az emberiség számára méltó életfeltételeket tudjon biztosítani a jelen és a jövő nemzedékek számára is. Ebben az átalakításban az Európai Unió országainak – köztük a célrendszer kidolgozásában tevékeny részt vállaló Magyarországnak⁴ – meghatározó szerepük van. 2015 óta zajlik a nemzetközi, regionális és nemzeti indikátorok kidolgozása, az uniós célkitűzések helyi adottságokra, képességekre történő lebontása és megfogalmazása. A célok elérésének mérése komoly erőforrásokat igényel. Ezen források hatékony felhasználása és a szinergiák érvényesítése érdekében célszerű áttekinteni a fenntartható fejlődési célok (a továbbiakban: FFC-k) teljesülésének mérésére vonatkozó elképzelések és a *Jó Állam Jelentés*⁵ kapcsolódási pontjait.

Jelen tanulmány az FFC-k megvalósulásának követésére irányuló nemzetközi mérési folyamatok és a főbb globális fenntarthatósági kezdeményezések közül kiemeli azokat, amelyek kapcsolatba hozhatók valamely kormányzati képességgel. Továbbá szemlélteti, hogy a 2017. évi és a szerkesztés alatt lévő 2018. évi *Jó Állam Jelentés* (JÁJ) hatásterületei és mutatói mely fenntarthatósági célok teljesülésének méréséhez nyújthatnak segítséget, jelenthetnek kiindulópontot.

1. Az ENSZ fenntartható fejlődési keretrendszere 2030-ig

A 2015-ös ENSZ-közgyűlésen közfelkiáltással elfogadott *Világunk átalakítása, a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja* (a dokumentumra *Agenda 2030*-ként is szoktak hivatkozni) 17 célt és azok megvalósítását részletesebben lebontó 169 alcélt határoz

¹ Czippán Katalin projekt szakmai fejlesztő, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda.

² Bojtor András projekt szakmai fejlesztő, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda.

³ *Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015* (2015). Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

⁴ A célok kidolgozását végző Nyitott munkacsoport társelnökéül az ENSZ főtitkára Magyarország akkori New York-i ENSZ-nagykövetét, Kőrösi Csabát kérte fel.

⁵ KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Bővített kiadás. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovitett_valtozat_original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

meg a világ országai és szervezetei számára. A tagállamok a program elfogadásáról szóló Nyilatkozatban leszögezik, hogy „olyan világot tartunk szem előtt, amelyben a demokrácia, a jó kormányzás és a jogállamiság, és egy bátorító, lehetőségeket teremtő nemzeti és nemzetközi környezet szükségesek a fenntartható fejlesztéshez, ideértve a tartós és mindenkire kiterjedő gazdasági gyarapodást, a társadalmi fejlődést, a környezet védelmét, valamint a szegénység és az éhezés felszámolását. Amelyben a fejlesztés és a technológiahasználat figyelembe veszi az éghajlatváltozást, tiszteletben tartja a biológiai sokféleséget, teherbíró és alkalmazkodóképes. Olyan világot, melyben az emberiség békében él a természettel, és amelyben a vadon élő állatok és más fajok védelemben részesülnek.”⁶

A célok megvalósítása során az országok kormányainak törekedniük kell a szakpolitikák koherenciájának érvényesítésére, a célok egymásra gyakorolt hatásainak figyelembevételére, ugyanis egy-egy cél elkülönült megvalósítása nem kívánt következményekkel járhat, vagy akadályozhatja egy másik cél elérését.⁷

1.1. Az ENSZ fenntartható fejlődési céljai



1. ábra

A fenntartható fejlődési célok grafikus ábrázolása

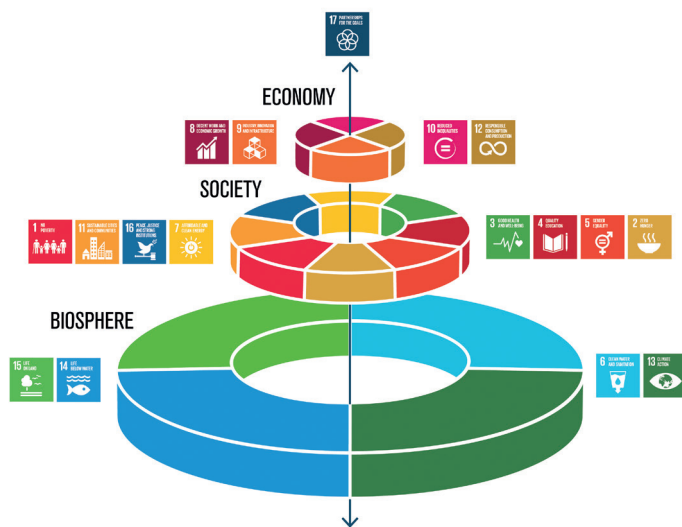
Forrás: ENSZ

⁶ ZLINSZKY János – BALOGH Dorka szerk. (2016): *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara. 21. Elérhető: https://jak.ppe.hu/uploads/collection/546/file/Vilagunk_atalakitasa.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

⁷ GRIGGS, David – NILSSON, Måns – VISBECK, Martin (2016): Map the Interactions Between Sustainable Development Goals. *Nature*, Vol. 534. No. 7607. 320–322. Elérhető: www.nature.com/polopoly_fs/1.20075!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/534320a.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

1. A szegénység valamennyi formájának felszámolása mindenhol;
2. Az éhezés megszüntetése, az élelmezésbiztonság és a jobb táplálkozás megteremtése, valamint a fenntartható mezőgazdaság támogatása;
3. Az egészséges élet biztosítása és a jóllét előmozdítása mindenki számára, minden korosztályban;
4. Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek megteremtése mindenki számára;
5. A nemek egyenlőségének megvalósítása, minden nő és lány társadalmi szerepének megerősítése;
6. A vízhez és szanitációhoz történő hozzáférés és a fenntartható vízgazdálkodás biztosítása mindenki számára;
7. A megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés biztosítása mindenki számára;
8. A hosszan tartó, átfogó és fenntartható gazdasági növekedés, a teljes és eredményes foglalkoztatás és méltányos munka előmozdítása mindenki számára;
9. Alkalmazkodó infrastruktúra kiépítése, az inkluzív és fenntartható iparosítás támogatása és az innováció ösztönzése;
10. Az országok közötti és az országokon belüli egyenlőtlenségek csökkentése;
11. A városok és más emberi települések befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóképessé és fenntarthatóvá tétele;
12. Fenntartható fogyasztási és termelési szokások kialakítása;
13. Sürgős lépések megtétele a klímaváltozás és hatásainak leküzdése érdekében;
14. Az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata a fenntartható fejlődés érdekében;
15. A szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása és fenntartható használatának támogatása, fenntartható erdőgazdálkodás; a sivatagosodás leküzdése, a talajdegradáció megállítása és visszafordítása, valamint a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása;
16. Békés és befogadó társadalmak támogatása a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára, és a hatékony, elszámoltatható és mindenki számára nyitott intézmények kiépítése minden szinten;
17. A végrehajtás eszközeinek erősítése és a globális partnerség újjáélesztése a fenntartható fejlődés érdekében.

A 2. ábra a célok és alcélok kapcsolatát szemlélteti. A fenntarthatóság három klasszikus pillérének (környezet, társadalom, gazdaság) hierarchikus ábrázolása egyértelművé teszi, hogy mind a társadalom jólléte, mind a gazdaság fenntartható működése a Föld eltartóképességén múlik.



2. ábra

A fenntartható fejlődési célok hierarchikus felépítése

Forrás: FOLKE, Carl et al. (2016): Social-Ecological Resilience and Biosphere-Based Sustainability Science. *Ecology and Society*, Vol. 21. No. 3. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08748-2103041> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)

A *Jó Állam Jelentés* kifejezett célja, hogy évenként átfogó értékelést adjon a magyar kormányzati teljesítmény változásairól, a 16. fenntarthatósági cél pedig a fenntartható fejlődés megvalósítását segítő kormányzati célokat és feladatokat foglalja keretbe. Mivel jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja, a *Jó Állam Jelentés* indikátorai hogyan kapcsolódnak az ENSZ fenntarthatósági fejlődési céljaihoz – és hogyan segíthetik teljesülésük mérését –, ezért célszerűnek tartjuk a specifikus 16. célhoz tartozó alcélokat és hivatalos indikátorokat a későbbiekben (2.3. fejezet) részletesen is áttekinteni.

2. A jó kormányzás szempontjai és a fenntartható fejlődési célok globális mérése

Az FFC-k többsége globális vagy általános cél, de szerepelnek köztük kifejezetten a fejlett országok – így hazánk – számára megfogalmazott célok is. A program végrehajtásának feltétele, hogy nemzeti, regionális és nemzetközi szinten is meghatározzák, kidolgozzák a specifikus célokat, illetve az eszközöket, indikátorokat, amelyekkel mérni lehet a célok megvalósulását az elkövetkező 15 évben. Már a célok megfogalmazása során számos kutatócsoport és kutatóintézeti konzorcium dolgozott a célok teljesülésének mérését, az értékelés folyamatát segítő javaslatokon. A globális indikátorkészlet kidolgozására az ENSZ Statisztikai Bizottsága (UNSC) egy külön szakértői csoportot hozott létre (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, IAEG-SDGs).

2.1. Indikátorok és monitorozási keretrendszer a fenntartható fejlődési célokhoz – Az SDSN jelentése

Az ENSZ kezdeményezésére megalakult szervezet, a Fenntartható Fejlődési Megoldások Hálózata (SDSN) 2015 júniusában adta ki az ENSZ-főtitkár számára készített, *Indikátorok és monitorozási keretrendszer a fenntartható fejlődési célokhoz, egy adatforradalom elindítása az FFC-hez* című jelentést.⁸ A dokumentum elkészítésében több mint 500 intézet és több ezer kutató működött közre. A 18 hónapig tartó – és a fenntartható fejlődés elvének megfelelően – érdekelteket, érintetteket széleskörűen bevonó – konzultáción részt vettek többek között az ENSZ szakosított szervezetei, egyetemek, kutatóintézetek, civil és nemzetközi szervezetek, üzleti szervezetek és nagyszámú nemzeti és regionális statisztikai intézet, hivatal, többek között – a Magyarország szempontjából kiemelten fontos – Eurostat és az OECD képviselői is.

Az SDSN-jelentés megalkotásának célja a mérhetőség és számonkérhetőség támogatása mellett az volt, hogy egyfajta támpontul szolgáljon az egyes országok számára saját megvalósítási terveik és indikátorrendszereik elkészítéséhez az FFC-khez kapcsolódva, és a megvalósítás mérésére forrásokat is allokáljanak. A jelentést készítők szándéka szerint az országok választhatnak vagy fejleszthetnek további, számukra releváns és mérhető nemzeti indikátorokat. Az SDSN által kidolgozott globális indikátorok később kiindulópontként szolgáltak az IAEG-SDGs számára a végső globális indikátorok kidolgozásához. Az SDSN-jelentés külön érdeme, hogy kísérletet tett arra, hogy a többszörösen összefüggő célrendszer belső kapcsolódásait indikátorszinten is kezelje. Továbbá figyelmet szentel a több célhoz is kapcsolódó indikátoroknak, ami azért fontos, mert a világ folyamatai is kölcsönösen összefüggenek, ezért azokat csak holisztikusan, rendszerben gondolkodva lehet modellezni, leírni és így mérni is. A *Jó Állam Jelentés* szempontjából érdekes áttekinteni, hogy – amellett, hogy a nemzetek, társadalmak irányítása önálló fejezetet kapott – miként jelennek meg a kormányzás, a kormányzati feladatok egyéb célok alatt és azok indikátoraiban. Ezeket a keresztkapcsolatokat tünteti fel az 1. táblázat.

1. táblázat

A kormányzással összefüggő globális indikátorok célonkénti áttekintése a 16. cél kivételével

FFC	Indikátor száma az SDSN-jelentésben	A javasolt globális indikátor	Kapcsolódás más célokhoz és területekhez
1.	4.	A szociális ellátórendszerek szolgáltatásainak igénybevételére jogosult lakosság aránya	Hatékony kormányzás

⁸ *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals, Launching a Data Revolution for the SDG* (2015). Sustainable Development Solution Network. Elérhető: <http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

FFC	Indikátor száma az SDSN-jelentésben	A javasolt globális indikátor	Kapcsolódás más célokhoz és területekhez
5.	39.	A bejelentett, nők és gyerekek ellen elkövetett szexuális vagy nemi alapon elkövetett azon bűncselekmények aránya, amelyeket kivizsgáltak, és az elkövetőket elítélték; Jogállamiság és igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés	A törvény szerepe és jogorvoslathoz való jog
5.	43.	Nők aránya a döntéshozatalban Nők és kisebbségek aránya a parlamentben és/vagy alacsonyabb szintű választott testületekben, a lakossági arányukhoz viszonyítva	A megkülönböztetés felszámolása, a politikusi pályához való hozzáférés, reprezentatív intézmények
6.	45.	Biztonságos ivóvíz-szolgáltatáshoz való hozzáférés aránya a lakosság körében, a városi/vidéki arány feltüntetésével	Szolgáltatások biztosítása
6.	46.	Biztonságos köztisztasági/higiénés szolgáltatáshoz való hozzáférés aránya a lakosság körében, a városi/vidéki arány feltüntetésével	Szolgáltatások biztosítása
6.	47.	A nemzeti előírásoknak megfelelően tisztított (és újrahasznált) szennyvíz aránya	Szolgáltatások biztosítása
12.	72.	Természeti erőforrásokhoz fűződő jogok nyilvántartása és közzététele	Átlátható és elszámoltatható nemzeti intézményrendszer

Forrás: Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals, Launching a Data Revolution for the SDG (2015)

A jelentés további javaslati a kormányzással összefüggő, kiegészítő nemzeti indikátorokra:

- 12.2. A jogalkotás és közigazgatás szerepe az erőforrás-alapú szerződéses és engedélyes esetében – kifejlesztendő.
- 16.1. Azon férfiak és nők aránya, akik úgy nyilatkoznak, hogy biztonságban érzik magukat, ha éjszaka egyedül sétálnak a városban vagy a környéken, ahol élnek.
- 16.2. Az ENSZ által előírt egyetemes időszakos felülvizsgálat (UPR) javaslatainak és ENSZ-egyezményeknek való megfelelés.
- 16.3. A jövedelem kifizetésének gyakorisága a biztonsági erők kötelékében.
- 16.4. Azon személyek és vállalkozások száma, akik kenőpénzt fizettek egy állami alkalmazottnak, vagy akiktől egy állami alkalmazott vesztegetési pénzt kért a legutolsó 12 hónapban.
- 16.5. Azon fogvatartottak aránya az összes fogvatartotthoz képest, akik 12 hónapnál hosszabb ideig voltak fogságban, miközben a büntetésükre vagy az ügyük végső lezárására vártak.
- 16.6. Törvénytelen gazdasági folyamatok indikátora – kifejlesztendő.

- 16.7. Az erőszak megelőzésére, a terrorizmus és bűncselekmények megszüntetését célzó nemzetközi együttműködések indikátora – kifejlesztendő.
- 16.8. A nők képviseleti aránya a formális béketárgyalásokban részt vevő mediátorok, tárgyaló személyek vagy technikai szakemberek között.
- 16.9. Azon újságírók vagy más médiaszemélyek, akiket fizikailag megtámadtak, vagy jogtalanul fogva tartottak.⁹

2.2. Index és irányítópult a fenntartható fejlődési célok méréséhez és végrehajtásuk tervezéséhez

A Fenntartható Fejlődési Megoldások Hálózata (SDSN) által készített első, 2015-ös jelentés után a hivatalos FFC megvalósításának követéséhez vezető következő lépcsőfok az volt, amikor 2016. július 21-én a Bertelsmann Alapítvány átadta az ENSZ főtitkárának az SDSN-nel közösen írt *Index és irányítópult* című globális jelentését.¹⁰ Ezen jelentés elkészítéséhez is széleskörűen egyeztettek az érintettekkel. A 193 ENSZ-tagországból 149 országra vonatkozóan elkészített jelentés rávilágít, hogy valamennyi ország komoly kihívásokkal néz szembe, ha teljesíteni akarja a 2030-ra kitűzött célokat. Az I. (*Index*) fejezetben bemutatják az egyes indikátorokat és mérésüket, a II. (*Irányítópult*) fejezetben pedig összegző képet vázolnak fel országonként.

Az *Index és irányítópult* című jelentésben tárgyalt indikátorok még mindig nem az FFC-k hivatalos mérőeszközei, mivel a globális indikátorok kifejlesztése hosszabb folyamat (lásd 2.3. fejezet). E jelentés elsődleges célja az volt, hogy a készítés időpontjában elérhető adatok értékelésével segítse az országokat a prioritásaik, mielőbbi teendőik meghatározásában. Az *Index és irányítópult* jelentés elkészítésének folyamata és a rendelkezésre álló adatok értékelése is megerősítik, hogy a statisztikai kapacitásokat komolyan fejleszteni kell ahhoz, hogy az FFC-k és azok alcéljainak teljesülését szigorúan véve mérni lehessen globálisan. A jelentést 2017-ben és 2018-ban is elkészítették, és terveik szerint évente frissítik és közreadják.¹¹

⁹ *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals, Launching a Data Revolution for the SDG* (2015).

¹⁰ *SDG Index and Dashboards. A Global Report* (2016). New York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network. Elérhető: www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sdg-index-dashboards/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

¹¹ Az irányítópult elkészítéséhez használt metaadatok elérhetők a www.sdgindex.org oldalon, statisztikai elemzésre a teljes adatbázis letölthető .stat fájlként.



3. ábra

Magyarország grafikus FFC-irányítópultja

Forrás: *Index and Dashboards Report. Country Profiles* (2017). Elérhető: www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report-regions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)

2.3. A fenntartható fejlődési célok ENSZ által 2017-ben elfogadott globális indikátorai

A fenntartható fejlődési célok mérésére szolgáló hivatalos indikátorokat az ENSZ Statisztikai Bizottsága a 48. ülésén, 2017 márciusában fogadta el. Az adatgyűjtés kulcsszereplői természetesen a nemzeti statisztikai rendszerek, amelyek előállítják az adatokat és a metaadatokat, míg a nemzetközi statisztikai szervezetek összegyűjtik, összehasonlíthatóan összerendezik és bemutatják őket. A regionális szervezetek indokolt esetben közreműködnek az adatok globális szervezeteknek való továbbításában. Az ENSZ statisztikai részlege a nemzetközileg összehasonlítható adatokat egy adatbázisba rendezi, és felhasználja az éves jelentések elkészítéséhez. Ez a folyamat biztosítja az átláthatóságot, és lehetővé teszi az adatfelhasználóknak – beleértve a tagországokat is –, hogy könnyen és egy helyen juthassanak hozzá az FFC-k megvalósítását jelző adatokhoz.

A globális indikátorokat 3 szintre osztották:

1. szint (tier I): Az indikátor koncepciója világos, rendelkezésre áll a nemzetközileg megalapozott módszertan és szabvány, az országok rendszeresen szolgáltatják az adatokat, legalább a tagországok 50%-ából és legalább a lakosok 50%-ára vonatkozóan, a releváns régiókban.
2. szint (tier II): Az indikátor koncepciója világos, rendelkezésre áll a nemzetközileg megalapozott módszertan és szabvány, az adatokat azonban nem gyűjtik rendszeresen.
3. szint (tier III): Még nincs az indikátorhoz nemzetközileg elérhető, elfogadott módszertan és szabvány, fejleszteni, tesztelni kell.

A 2017. áprilisi osztályozás szerint 81 db 1. szintű, 61 db 2. szintű és 84 db 3. szintű indikátor van. Ezen túl öt indikátor több szinthez is tartozik. A nemzetközi indikátorfejlesztéssel párhuzamosan kell felkészülni a globális indikátorok méréséhez szükséges adatok gyűj-

tésére regionális és nemzeti szinten, illetve kiválasztani és/vagy kifejleszteni a specifikus regionális és nemzeti szintű indikátorokat.¹²

A kormányzásra vonatkozó önálló célhoz – „16. Békés és befogadó társadalmak támogatása a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára és hatékony, elszámoltatható és mindenki számára nyitott intézmények kiépítése minden szinten” – tartozó alcélok és indikátorok:

2. táblázat

Az ENSZ hivatalos indikátorai a 16. FFC alcéljainak mérésére

16.1. Az erőszak minden formájának, valamint a kapcsolódó halálzási arányoknak a jelentős csökkentése mindenütt	16.1.1 A szándékos emberölések száma 100 ezer lakosra vetítve, korosztályi és nemek szerinti bontásban
	16.1.2 Konfliktus következtében bekövetezett halálesetek 100 ezer lakosra vetítve, korosztályi, nemek és okok szerinti bontásban
	16.1.3 Az utolsó 12 hónapban fizikai, pszichológiai vagy szexuális erőszakot elszenvedett lakosok aránya
	16.1.4 Azon lakosok aránya, akik biztonságban érzik magukat, ha éjszaka egyedül sétálnak a környéken, ahol laknak.
16.2. A gyermekeket érő bántalmazás, kizsákmányolás, emberkereskedelem, erőszak és kínzás minden formájának felszámolása	16.2.1 Azon 1–17 év közötti gyerekek, fiatalok aránya, akik bármilyen fizikai büntetést és/vagy pszichikai agressziót szenvedtek el a gondozóiktól az utolsó hónapban.
	16.2.2 Embercsempészet áldozatainak száma 100 ezer lakosra vetítve, korosztályi, nemek és a kihasználás formája szerinti bontásban
	16.2.3 Azon 18–29 év közötti fiatal nők és férfiak aránya, akik 18 éves koruk előtt szenvedtek el szexuális erőszakot.
16.3. A jogállamiság támogatása nemzeti és nemzetközi szinten, az igazságszolgáltatáshoz történő egyenlő hozzáférés biztosítása mindenki számára	16.3.1 A megelőző 12 hónapban történt erőszakos bűncselekmények azon áldozatainak aránya, akik jelentették a bántalmazás tényét a kompetens hatóságnak vagy más, hivatalosan nyilvántartott konfliktuskezelő rendszernek.
	16.3.2 Az ítélet nélkül fogva tartottak aránya az összes börtönben ülő között.
16.4. 2030-ig az illegális pénz- és fegyveráramlások jelentős csökkentése, az eltulajdonított javak visszaszerzésének és visszaszolgáltatásának erősítése, küzdelem a szervezett bűnözés minden formája ellen	16.4.1 A teljes ki- és befelé történő jogellenes tőkeáramlás összértéke (az aktuális USD-árfolyamon)
	16.4.2 A lefoglalt, megtalált vagy átadott fegyverek aránya, amelyek illegális eredetűt, illetve a fegyvertartás jogtalanságát egy kompetens hatóság a nemzetközi jogi eszközökkel összhangban nyomon tudja követni, illetve bizonyítani.

¹² Magyarországon az FFC-k végrehajtásának koordinációját a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) ENSZ-osztálya végzi a KSH közreműködésével.

16.5. A korrupció és vesztegetés minden formájának jelentős csökkentése	16.5.1 Azon személyek aránya, akik kenőpénzt fizettek egy állami alkalmazottnak, vagy akiktől az állami alkalmazott vesztegetési pénzt kért a legutolsó 12 hónapban, azok között, akiknek legalább egyszer volt kapcsolatuk egy állami alkalmazottal.
	16.5.2 Azon vállalkozások aránya, amelyek kenőpénzt fizettek egy állami alkalmazottnak, vagy amelyektől az állami alkalmazott vesztegetési pénzt kért a legutolsó 12 hónapban, azok között, amelyeknek legalább egyszer volt kapcsolatuk egy állami alkalmazottal.
16.6. Hatékony, elszámoltatható és átlátható intézmények kialakítása minden szinten	16.6.1 Az elsődleges kormányzati kiadások a hivatalosan elfogadott költségvetés arányában, szektoronként (vagy költségvetési kódonként, vagy ennek megfelelő módon)
	16.6.2 Azon lakosok aránya, akik elégedettek azzal a közszolgáltatással, amelyet legutoljára igénybe vettek.
16.7. Fogékony, befogadó, részvételen és képviselaten alapuló döntéshozatal biztosítása minden szinten	16.7.1 A közintézményekben (nemzeti vagy helyi törvényhozás, közszolgáltatás, bíróságok) betöltött pozíciók aránya (nemi hovatartozás, kor, fogyatékoság vagy népcsoport szerint) a nemzeti arányokhoz viszonyítva
	16.7.2 Azon lakosok aránya, akik hisznek abban, hogy a döntéshozatal befogadó, és tekintettel van a nemekre, korra, fogyatékoságra és népcsoportokra.
16.8. A fejlődő országok részvételének kiszélesítése és megerősítése a globális kormányzás intézményeiben	16.8.1 A fejlődő országokbeli tagok és szavazatok aránya a nemzetközi szervezetekben
16.9. 2030-ig mindenki számára törvényes személyazonosság biztosítása, beleértve a születéskori anyakönyvezést	16.9.1 Az öt év alatti anyakönyvezett gyerekek száma, életkor szerint
16.10. Az információhoz való nyilvános hozzáférés biztosítása és az alapvető szabadságjogok védelme a nemzeti jogszabályokkal és a nemzetközi megállapodásokkal összhangban	16.10.1 Médiamunkások, szakszervezetesek, emberjogi aktivisták ellen bizonyítottan elkövetett gyilkosságok, emberrablások, erőszakos eltűntetések, önkényes fogvatartások a megelőző 12 hónapban
	16.10.2 Azon országok száma, amelyek alkotmányos, törvény általi és/vagy szakpolitikai garanciákat biztosítanak az információhoz való nyilvános hozzáféréshez.

16.a. A megfelelő nemzeti intézmények megerősítése – nemzetközi együttműködéssel is –, a kapacitások kiépítése érdekében minden szinten, különösen a fejlődő országokban, az erőszak megelőzése, valamint a terrorizmus és a bűnözés elleni küzdelem céljából	16.a.1 A <i>Párizsi alapelvek</i> nek megfelelően működő emberjogi intézmények léte
16.b. A fenntartható fejlődés érdekében megkülönböztetésmentes jogszabályok és szakpolitikák támogatása és végrehajtása	16.b.1 Azon lakosok aránya, akik bejelentették, hogy úgy érezték, személyükben hátrányosan megkülönböztették vagy zaklatták őket a megelőző 12 hónapban a nemzetközi emberi jogi jogszabályokon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma alapján.

Forrás: IAEG-SDGs. *Classification of Tier Indicators* (2017).

Elérhető: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)

3. A Jó Állam Jelentés és a fenntartható fejlődési célok mérése az Európai Unióban

A globális indikátor- és mérőrendszer kialakításával párhuzamosan zajlik a regionális és nemzeti jelentéstételi rendszerek kialakítása, újragondolása, az FFC-k megvalósítását mérő globális mutatókhoz való illesztése.

Az Eurostat 2016-ban elkészített egy gyorsjelentést, az ebben szereplő közel 40 indikátor több mint fele megegyezik a fenntartható fejlődési célok ENSZ által elfogadott indikátoraival, 12 olyan indikátor van, amely korábban nem szerepelt az EU fenntartható fejlődési indikátorai között. 10 pedig megegyezik az EU 2020 célok¹³ elérésének mérésére használt indikátorokkal.¹⁴

Az Európai Unió Tanácsa (10370/17) 2017. június 20-án megerősítette, hogy a fenntartható fejlődésre mint átívelő célra tekint az európai szakpolitikák megalkotása és megvalósítása során. Felkérte az Európai Bizottságot, hogy 2018 közepére dolgozzon ki egy kapcsolódó végrehajtási stratégiát.

Az Eurostat 2017 májusában tette közzé a *Fenntartható fejlődés az Európai Unióban* jelentését, amelyben az ENSZ FFC-k megvalósításának mérésére kidolgozott mutatórendszer segítségével vizsgálják az egyes tagországok és az unió 2016-os teljesítményét. A mutatókat az egyes célokhoz és nem az alcélokhoz választották. Ez az indikátorkészlet már 100 indikátort foglal magában, célonként hatot, leszámítva a 14. és a 17. célt, amely

¹³ Lásd bővebben: *Európa 2020; Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* (2010). Elérhető: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

¹⁴ *Sustainable Development in the European Union* (2016). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7745644/KS-02-16-996-EN-N.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

ötöt jelenít meg. 41 indikátor úgynevezett többszörös célú indikátor, ami azt jelenti, hogy több célhoz is tartozhat, így utalnak a célok közötti koherenciára is. 17 esetben a meglévő stratégiai dokumentumok alapján célértékeket is megadtak a rövid és hosszú távú trendek bemutatása mellett.¹⁵ Például az EU 2020 a korai iskolaelhagyók mértékére a 10%-os célt határozta meg, ami a 4. fenntarthatósági cél („Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára”) egyik indikátora is egyben.

A *Jó Állam Jelentést* a fenntartható fejlődési célokkal és a hozzájuk rendelt, Európai Unió által elfogadott indikátorrendszerekkel (a szűkebb 2016-ossal és a bővebb 2017-essel) összevetve jól látszik, hogy jelentős az átfedés mind a vizsgált területek, mind a kiválasztott indikátorok között. A JÁJ nem határoz meg célértékeket az egyes indikátoroknál, hanem normatív alapon értékeli az adott területen végbement változásokat az objektív leíró elemzés mellett. Hasonlóan az Eurostat által összeállított, FFC-khez rendelt indikátorokhoz, a JÁJ-ben is láthatóak idősorosan az adatok, lehetőséget adva a trendek vizsgálatára.



Az Európai Unió által a fenntartható fejlődési célokhoz illesztett célértékek elérése nem lehetséges kizárólag közösségi erőforrások segítségével, a tagállamoknak kiemelt szerepet kell vállalniuk ebben. A magyar állami kapacitások és képességek mérésére kifejlesztett, többdimenziós struktúrával¹⁶ rendelkező *Jó Állam Jelentés*ben szereplő indikátorok összhangban vannak az európai fenntarthatósági indikátorkészlettel, így azok javulása az *Agenda 2030* magyarországi megvalósulását is jelzi.

¹⁵ *Sustainable Development in the European Union. Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context* (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

¹⁶ KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam mérhetősége II.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/nke_3841_5_2016_jo_allam_merhetosege_ii.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

3. táblázat
A Fenntartható fejlődés mérése az Európai Unióban (Eurostat, 2016) indikátorainak egybevetése a Jó Állam Jelentés mutatóival

Megjegyzés: A táblázatban barnával jelöltük azokat az indikátorokat, amelyek egyáltalán nem jelennek meg a JAI-ban, és késsel azokat, amelyekhez hasonló indikátor vagy részindikátor ellenben szerepel ott.

	Eurostat által 2016-ban kiválasztott indikátorok* A szegénység vagy társadalmi ki-rekesztődés kockázata	Kapcsolat a magyar <i>Jó Állam Je- lentés</i> 2017-tel <i>A Közösségi jólét</i> hatásterület, <i>Társadalmi kirekesztettség</i> dimen- zió főindikátora	Az Eurostat bővített indikátorkész- lete (2017) Lakhatási költségek túlzott aránya Azok aránya a teljes népességen belül, akiknek nem megfelelő a lakhatásuk (például lyukas tető, nedves fal stb.)	Kapcsolódási pontok kiegészítése a <i>Jó Állam Jelentés</i> 2018-cal** <i>A Biztonság és bizalom a kormány- zatban</i> hatásterület <i>Lébiztonság</i> dimenziójában megjelenik a <i>Lak- hatási biztonság</i> indikátor
	Az organikus gazdálkodás területe A mezőgazdasági területek össz- tápanyag-egyen súlya*** Az állatállomány sűrűsége	A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület <i>Természeti erőforrások</i> dimenzi- ójában szerepel az Ökológiai gaz- dálkodásba bevont területek aránya a mezőgazdasági területen belül indikátor	Elhízottak aránya Mezőgazdaságból származó jöve- delem éves munkaegységenként A mezőgazdasági K+F kormányza- ti támogatása A mezőgazdaság ammóniakibo- csátása	A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület <i>Társadalmi fenntarthatóság</i> dimen- ziójában megjelenik. A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasá- gi versenyképesség</i> hatásterületén belül a gazdaság ágazati szerke- zetének vizsgálatakor megjelenik a mezőgazdaság szerepe.

* Az EU 2017 júniusában tette közzé a hivatalosan elfogadott – a 2016-ban értékelt indikátoroknál lényegesen nagyobb számú – indikátorokat, amelyek alapján a ké-
sőbbiekben a jelentéseket elkészítik. Indicators for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGS) in an EU Context (2017). Elérhető:
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/7736915/EU-SDG-indicator-set-with-cover-note-170531.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)




** A 2018. évi *Jó Állam Jelentés* 150 indikátora minimálisan változott a 2017-es kiadáshoz képest.

*** A 2017-es kiadványban a mezőgazdasági területek bruttó nitrogénegyen súlya szerepelt helyette, amely megjelenik a *Jó Állam Jelentés* Fenntarthatóság hatásterü-
letének indikátorai között is.

 <p>3 EGÉSZSÉGES JÓLÉT</p>	<p>Születéskor várható élettartam és egészségben eltöltött évek</p> <p>Vélt egészség</p> <p>Önbevalláson alapuló, az egészségügyi ellátás által ki nem elégített szükségletek</p>	<p>A <i>Közösségi jólét</i> hatásterület, <i>Egészségügyi és szociális védőháló</i> dimenzió első két indikátora</p> <p>A IAJ-ban <i>Az egészségügyi ellátórendszer minőségével való elégedettség</i> szerepel, ami nem ad képet az anyagi okok miatt el nem ért, bár szükséges szolgáltatásokról.</p>	<p>Dohányzás előfordulása</p> <p>Krónikus betegségek következtében bekövetkező halálozások</p> <p>Öngyilkossági arány</p>	<p>A <i>Közösségi jólét</i> hatásterületen belül megjelenik <i>Az egészségügyi kiadások a GDP arányában</i> indikátora, amelyben megjelennek a dohányzáshoz és krónikus betegségekhez kapcsolódó gazdasági következmények.</p>
 <p>4 MINŐSÉGI OKTATÁS</p>	<p>A korai iskolaelhagyók aránya</p> <p>Olvasásban, matematikában és természettudományos területen alacsonyan teljesítők aránya</p> <p>Felsőoktatási végzettségű fiatalok aránya (a 30–34 év közöttiek körében)</p> <p>Egész életen át tartó tanulás*</p>	<p>A <i>Közösségi jólét</i> hatásterület <i>Foglalkoztatottság és oktatás</i> dimenziójában szereplő indikátor</p> <p>Szintén a fenti dimenzióban szereplő indikátor.</p> <p><i>Közösségi jólét</i> hatásterület, <i>Foglalkoztatottság és oktatás</i> dimenzió</p> <p>A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterület <i>Területi versenyképesség és hatékonyság</i> dimenziójának indikátora a <i>Felnőttképzésben való részvétel</i> a 25–64 év közötti korcsoportban</p>	<p>Kora gyerekkori oktatás</p> <p>Mostanában diplomázottak foglalkoztatási rátája</p>	
 <p>5 NEMEK KÖZÖTTI EGYENLŐSÉG</p>	<p>Nemek közötti fizetésbeli különbségek**</p> <p>Nők aránya a nemzeti parlamentekben</p>	<p>A <i>Jóvedelmi szegénység kockázata</i> indikátornál van nemek szerint elkülönített adat.</p>	<p>Az elmúlt 12 hónapban fizikai vagy szexuális erőszakot tapasztalt nők</p> <p>A tapasztalt vezetői pozíciókat betöltő nők</p> <p>Nemek közötti foglalkoztatási különbség</p> <p>Az inaktív lakosság gondozási feladatakat ellátóinak aránya</p>	<p>A <i>Hatékony közigazgatás</i> hatásterület tartalmazza a <i>Nők aránya a közigazgatásban</i> indikátort.</p>

* A 2017-es kiadványban a Felnőtt részvétele a tanulásban indikátor jelenik meg helyette.

** 2017-ben a ki nem igazított, nemek közötti fizetésbeli különbséget alkalmazzák.

 <p>6 TISZTA VÍZ ÉS KÖZTISZTASÁG</p>	<p>A folyók vízminősége (a folyók biokémiai oxigén-szükségletének változása 2002 óta) Köz tisztaság és higiéné (Fürdőszoba és belső vízbőlítéses WC nélküli lakosok aránya)</p>		<p>Legáltalabb másodfokú szennyvíztisztítási rendszerhez kapcsolódó lakosság A talajvizek nitráttartalma Folyók foszfáttartalma Vízkihasználási index</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületén belül megjelenik a <i>Települési szennyvíztisztítási index</i> indikátora. A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület <i>Energia- és vízgazdálkodás</i> dimenzióján belül kerül bemutatásra az <i>Egy főre jutó közüzemi vízfogyasztás</i>, illetve a <i>Megújuló felszíni vízkészlet</i>. A JAJ a primer energiafelhasználás mennyiségét mutatja be forrásonkénti bontásban. A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület az <i>energiainteziás</i> bemutatására helyezi a hangsúlyt.</p>
 <p>7 MEGHATÁROZOTTAN TISZTA ENERGIA</p>	<p>Megújuló energia aránya Energiatermelékenység A lakásokat megfelelően kiűteni képtelen lakosok aránya</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel.</p>	<p>Energiafogyasztás Egy főre eső energiafogyasztás háztartásonként Energiafüggség</p>	
 <p>8 TISZTESÉGSZERES MUNKAKÖZVETÍTÉS ÉS NOVÁCIÓ</p>	<p>Az egy főre jutó GDP növekedési aránya* Foglalkoztatottsági és munkanélküli arányok Munkanélküli, nem tanuló fiatalok aránya</p>	<p>A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterület <i>Termelékenység és hatékonyság</i> dimenziójában szerepel az <i>Egy főre jutó GDP</i>, ami nem ugyanaz, mint az egy főre jutó. A <i>Biztonság és bizalom a kormányzatban</i> hatásterület, <i>Létebiztonság</i> dimenzió főindikátora A <i>Közösségi jólét</i> hatásterület A <i>15–64 éves korú, gazdaságilag aktív népesség száma</i> indikátorának szöveges leírásában szerepel a 15–24 éves fiatalok munkanélküliségi rátája.</p>	<p>Munkahelyi balesetben meghaltak száma Nem önkéntes átmeneti foglalkoztatottság</p>	


* 2017-ben helyette az egy főre eső real-GDP jelenik meg.

 <p>9 INNOVÁCIÓS ÉS INFRASTRUKTÚRA</p>	<p>K+F-kiadások (ezen belül ökoinnovációs index*) A magas és közepesen magas tudásszintet igénylő technológiai ágazatokban foglalkoztatottak A széles sávú internet-kapcsolattal rendelkező vállalkozások száma**</p>	<p>A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterület <i>Innováció</i> dimenziójában szereplő mutató A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterületen belül szerepel A <i>technológia- és tudásintenzív ágazatok együttes részesedése a foglalkoztatottságból</i> mutató</p>	<p>K+F-személyzet Szabadalmi jelentkezések az Európai Szabadalmi Hivatalhoz A közösségi közlekedés aránya a teljes szárazföldi személyszállításban A vonat és belső folyóvízi szállítás aránya a teherszállításban</p>	<p>A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterület egyik indikátora a <i>K+F-ben foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottan belül</i>. Megjelenik az <i>Innovatív vállalatok</i> mutatója is az <i>Innováció</i> dimenzióján belül.</p>
 <p>10 GAZDASÁGI RUGISSÁG</p>	<p>Egy főre eső GDP*** A háztartásokban az egy fő rendelkezésére álló jövedelem Egyenlőtlenségek a jövedelemeloszlásban</p>	<p>A <i>Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterület, <i>Termelékenység és hatékonyság</i> dimenzió indikátora az egy foglalkoztatottra eső GDP A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület társadalmi dimenziójában szerepel a <i>Jövedelemeloszlás</i> mutató.</p>	<p>Relatív medián szegénységi rés Az ekvivalens, rendelkezésre álló jövedelem Gini-koefficiense A lakosság alsó 40%-ának jövedelménövekedése Menedékjog iránti kérelmek</p>	<p>A <i>Közösségi jólét</i> a jövedelmi egyenlőtlenség középső tartományára helyezi a hangsúlyt A 3. és 4. <i>jövedelmi ötödbe esők éves bruttó átlagjövedelme az országos átlagérték arányában</i> indikátorával. A <i>Vándorlási különbözlet</i> indikátor megjeleníti a bevándorlók számát.</p>
 <p>11 KÖRNYEZETI MINŐSÉG</p>	<p>Légszennyezési kibocsátás a városi területeken A települési hulladék újrahasznosításának aránya A tömegközlekedés elérhetősége</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel az <i>Újrafeldolgozás</i> hasznosított hulladék aránya mutató</p>	<p>Tűzszülfogsági arány Azok aránya a teljes lakosságon belül, akik zajszennyezetségi által érintett háztartásban élnek Közlekedési balesetben meghaltak száma</p>	

* Ökoinnovációs index 2017-ben nem jelenik meg.

** Nem jelenik meg 2017-ben.

*** Az ehhez a célhoz rendelt indikátorok teljesen lecserélődtek a vizsgált időszakban.

	<p>Erfőorrás-produktivitás/hatékony-ság (PPS/kg)</p> <p>Helyi anyagfelhasználás</p> <p>Hulladéktermelés – kivéve a főbb ásványi hulladékokat</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel az <i>Erfőorrás-terme-lékenység</i> mutató</p> <p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel az <i>Egy főre jutó hulladék mennyisége</i> mutató</p>	<p>Mérgező vegyi anyagok fogyasztása</p> <p>A teherszállítás volumene a GDP-hez viszonyítva</p> <p>Az új személyautók átlagos CO₂-ki-bocsátása kilométerenként</p> <p>A hulladék-újrahasznosítás és -lerakás aránya, kizárva a legjelentősebb ásványi hulladékokat</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület <i>Természeti erőforrások</i> dimenzió-jában található <i>Az újrafeldolgozás-al hasznosított hulladék aránya</i> indikátor.</p>
	<p>Üvegházgázok kibocsátása</p> <p>Globális és európai felszínközeli átlaghőmérséklet</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterület főindikátora</p> <p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel <i>Budapest átlaghő-mérsékletének változása</i></p>	<p>Az üvegházhatást okozó gázok energiafogyasztáshoz köthető kiboc-sátásának intenzitása</p> <p>Klimaváltozáshoz köthető gazdasá-gi veszteségek</p> <p>Hozzájárulás a 100 milliárd US dollár értékű, klímával kapcsolatos nemzetközi kiadásokhoz</p> <p>A polgármesterek által aláírt kli-ma- és energiamegállapodás által érintett lakosság</p>	
	<p>A védett tengeri területek meg-felelősége</p> <p>A fő halászati területeken kifogott hal mennyiség</p>	<p>Nem releváns</p>	<p>Nem releváns</p> <p>Átlagos óceáni savasság</p> <p>Kiváló vízminőségű fürdőzöhelyek</p>	<p>Nem releváns</p>
	<p>A szárazföldi védett területek megfelelésége (Az élőhelyvédelmi irányelvnek megfelelően)</p> <p>Gyakori madárfajok indexe</p> <p>Beépített területek aránya*</p>	<p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel az <i>Országos jelentő-ségű, egyedi jogszabállyal védett területek nagysága</i> mutató</p> <p>A <i>Fenntarthatóság</i> hatásterületen belül szerepel <i>A mezőgazdasági területekhez kötődő madárfajok mutató</i></p>	<p>Erdős területek aránya</p> <p>A beépített területek arányának a változása</p> <p>A víz által okozott, becsült talaj-erózió</p>	

* Az egy főre eső beépített területek aránya jelenik meg a 2017-es indikátorkészletben.

	<p>Szándékos emberrelési bűncselekmények</p> <p>Bizalom az intézményrendszerben</p>	<p><i>A Biztonság és bizalom a kormányzatban</i> hatásterület, <i>Közbiztonság és katasztrófavédelem</i> dimenzió részindikátora</p> <p>Ugyanezen a hatásterületen belül szerepelnek a rendőrségbe, a jogrendszerbe vetett bizalom mutatói</p>	<p>A területen történt bűnelkövetést, erőszakosságot vagy vandalizmust jelentő lakosság</p> <p>Bíróságokat érintő kormányzati kiadások</p> <p>Az igazságtügyi rendszer érzékelt függetlensége</p> <p>Korrupcióérzékelési index</p> <p>Lakosság bizalma az EU-s intézményekben</p>	<p><i>A Biztonság és bizalom a kormányzatban</i> hatásterület <i>Kormányzati közbizalom</i> dimenziója vizsgálja a korrupció témakörét, illetve a <i>Jogbiztonság</i> dimenziója tartalmazza <i>A lakosság jogrendszerbe vetett bizalma</i> indikátort, valamint az <i>Ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások</i> is bemutatásra kerülnek.</p> <p><i>A Demokrácia</i> hatásterület tartalmazza a <i>Bizalom a politikai pártokban</i> indikátort.</p>
	<p>Nemzetközi fejlesztések</p> <p>A fejlődő országokból történő behozatal</p>		<p>Az EU pénzügyi támogatásai a fejlődő országoknak</p> <p>Bruttó államadósság</p> <p>A környezetet és a munkaerőt érintő adók aránya a teljes adóbevételekhez viszonyítva</p>	<p><i>A Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</i> hatásterület <i>Pénzügyi stabilitás</i> dimenziója részletesen foglalkozik Magyarországalam adósságával, a <i>nemzetszolgálat</i> legfontosabb adósságműködési mutatói mellett megjelennek az <i>államadósság GDP-arányos kamattérítési</i> mutatói is.</p>

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

4. A fenntarthatósági célok az OECD kormányzást támogató tevékenységében és jelentéseiben

Az OECD Közigazgatási Igazgatósága kiemelten kezeli a fenntartható fejlődési célok megvalósításának támogatását a közigazgatásban. Ezt igazolja, hogy a vezető kormányzati tisztviselőkből álló Centres of Government (CoG) 2016-os ülésének kiemelt témája a fenntartható fejlődési célok irányítása és vezetése, a központi kormányzat szerepe volt. A többnyire miniszterelnökségek vezetőiből, kabinetfőnökökből, kormánytitkárokból álló hálózat 1980 óta készít javaslatokat a kormányfők és a Miniszterek Tanácsa számára. Az ülések célja többek között annak tárgyalása, hogy miként tehetik a központi kormányzás működését még hatékonyabbá, illetve hogy közösen dolgozzanak azokon a kormányzati kérdéseken, amelyek alapvetőek a társadalmi gazdasági célok eléréséhez.

Az ülésre a svéd kormányzat felmérést¹⁷ készített az FFC-k végrehajtásának tervezéséről és koordinálásáról, amelyben közzétette az első eredményeket és a kulcskérdéseket.

A megkérdezett 43 országból 36 válaszolt a kérdőívre teljesen vagy részlegesen. A kiküldött kérdőívet Magyarország is kitöltötte. A válaszadó országok 97%-a nyilatkozott úgy, hogy van dedikált intézménye vagy kialakított mechanizmusa az FFC-k végrehajtására. Magyarország a Külgazdasági és Külügyminisztériumot jelölte meg a végrehajtás felelőseként, koordinátoraként.

Arra a kérdésre, hogy a kormányzat számára mik a legfontosabb lehetőségek, amelyeket az FFC-k végrehajtása jelent, a válaszadók legtöbbször (37,29%) azt válaszolta, hogy az ágazati politikák összehangolása. Kicsit kevesebben (23,73%) emelték ki a hosszú távú tervezést, a harmadik legtöbb említést (18,64%) a nemzetközi kiterjesztés kapta. A kihívások között csaknem ugyanazt tartották a legnagyobbnak (43,33%), mint amit lehetőségként emeltek ki: az FFC-k horizontálisak, több területre kiterjednek, nehéz a minisztériumok munkájának koordinálása. Csak jóval ezután következik (18,33%) az a nehézség, hogy a megvalósításhoz pluszforrásokra van szükség.

A legfontosabb feladatként az FFC-k adaptálását és a prioritások meghatározását jelelték meg, valamint az üzleti szektor és a civil szektor bevonását. Az érdekeltek, érintettek bevonásának legfontosabb eszközeként a konzultációt említették, de a legtöbben a végrehajtásban, az adaptációban, illetve a prioritások nemzeti adottságokra történő lebontásában is számítanának az érintettekkel való együttműködésre.

A fenntarthatósággal kapcsolatos irányítási gyakorlatok között van olyan, ahol a központi kormányzaté a vezető szerep, van, ahol megoszlik a központi kormányzat és a szakminisztériumok között, és van, ahol nincs domináns szereplő az irányításban. Norvégiában például mind a 17 célhoz kijelöltek egy-egy felelős minisztériumot, így a költségvetésükbe integráltan készítik javaslatot az adott fenntarthatósági cél megvalósítására.¹⁸

¹⁷ *OECD Survey on Planning and Co-ordinating the Implementation of the SDGs: First Results and Key Issues* (2016). Elérhető: www.oecd.org/gov/cob-sdg-survey-overview-of-results.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

¹⁸ *Government at a Glance 2017* (2017). Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1526479434&id=id&accname=oid053906&checksum=ABB4E34AE31D62070476C38D26D4262C (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

4.1. A fenntartható fejlődési célok és a közirányítás

Az igazgatóság szerint a világ által elfogadott, ambiciózus célok sikere nagymértékben függ a megvalósítás koordinációjától, a jó kormányzástól. Ennek kapcsán hat fenntartható fejlődési célt emel a kormányzás fókuszába, amelyekhez a honlapon¹⁹ javaslatokat fogalmaz meg: 2. éhezés megszüntetése, 5. nemi esélyegyenlőség, 6. ivóvízbiztonság és szanitáció, 9. reziliens infrastruktúra, befogadó és fenntartható ipar és innováció elősegítése, 11. települések befogadóvá, biztonságossá, rezilienssé tétele, 16. igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, minden szinten hatékony, elszámoltatható, befogadó intézmények létesítése.

4.2. A fenntartható fejlődési célok megjelenése az OECD indikátorrendszerében

Az OECD 2017 júniusában jelentette meg az FFC-k országonkénti²⁰ megvalósítását és annak mérését elősegítő jelentését.²¹ Első körben összehasonlította, hogy miképpen kapcsolódik egymáshoz az FFC és az OECD jólléti keretrendszere. Az utóbbi rendszernek mindössze két elemét (a társadalmi kapcsolatok és a szubjektív jóllét) dimenzióját nem feleltették meg az *Agenda 2030*-nak, a 17., partnerségre vonatkozó cél pedig nem jelenik meg az OECD jelentésében. A két rendszer között alapvető különbség, hogy míg az FFC a megosztott felelősségen és az univerzális értékek eredményein nyugszik, addig az OECD jelentése a tagállamok társadalmi állapotának jellemzésére koncentrál. Az előbbi szakpolitikai elköteleződések tartalmaz, az utóbbi diagnosztikai eszközként szolgál.²² A jelentés, amely 131 indikátor felhasználásával 98 alcélt érint, megmutatja, hogy a vizsgált országoknak még jelentős tennivalók vannak az *Agenda 2030* teljesítésének érdekében. A legkevesebb tennivalót az egészségügy, a víz- és energiaügyi célok jelentik, míg a nemi egyenlőséggel kapcsolatos célok teljesítése tűnik a legtávolabbinak.²³

Az OECD rendre elkészíti a tagországok környezetvédelmi teljesítményértékelését. A Magyarország kiemelt ügyeiről készült jelentés²⁴ 2018 első félévében jelent meg, és számos olyan területet vizsgál – nem kifejezetten az FFC-k szerint tematizálva –, amely megjelenhet a JÁJ egyes hatásterületeinek kutatásában, illetve a magyar fenntarthatósági jelentésekben. Például a *környezeti hatáskörök szétaprózottsága központi szinten és a helyi kapacitások elégtelensége* kihívás kezelésének, a helyzet javításának követése érintheti a kormányzati hatékonyságot, a kormányzatba vetett bizalmat és a környezeti fenntarthatóságot. Hasonlóképp a *légszennyezettséggel összefüggő egészségügyi kockázatok* csökkentését vagy az államolgári részvétel csökkenő tendenciájának megfordítását is több hatásterület mutatóinak javulása támogathatja.

¹⁹ *Sustainable Development Goals and Public Governance*. Elérhető: www.oecd.org/gov/sustainable-development-goals-and-public-governance.htm (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

²⁰ Magyarország nem szerepelt a részletesen vizsgált országok között.

²¹ *Measuring Distance to the SDEG Targets. An Assessment of Where OECD Countries Stand* (2017). Elérhető: www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

²² *Measuring Distance to the SDEG Targets. An Assessment of Where OECD Countries Stand* (2017).

²³ *Measuring Distance to the SDEG Targets. An Assessment of Where OECD Countries Stand* (2017).

²⁴ *OECD Environmental Performance Reviews: Hungary 2018* (2018). Elérhető: www.oecd.org/environment/hungary-2018-9789264298613-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

5. Fenntartható fejlődési célok alkalmazásának gyakorlata a világban

Az Európai Unió, az OECD és a Bertelsmann Alapítvány által fejlesztett monitoringozási eszközök mellett más nemzetközi szereplők és maguk a tagállamok is elkezdték kidolgozni a fenntartható fejlődési célok teljesülését ellenőrző gyakorlataikat saját céljaikhoz kapcsolódóan.

A Világbank a világfejlettségi indikátorok (WDI) mellett, amelyek 200 ország adatait tartalmazzák több mint 1400 mutató szerint, külön tematikus kiadvánnyal²⁵ segíti a fenntartható fejlődési célok nemzetközi összehasonlításra is lehetőséget adó utánkövetését.²⁶ A legfontosabb trendeket a 17 FFC mentén leginkább jövedelmi és regionális bontásban ábrázolja.

Az Oxfordi Egyetem által folyamatosan fejlesztett *Világunk adatokban (Our World in Data)* online adatbázisa felkínálja a lehetőséget, hogy indikátorait FFC szerinti bontásban is át lehessen tekinteni.²⁷ Például az 1.1. mélyszegénységi célkitűzéshez kapcsolódóan 1810–2015 közötti adatok alapján mutatja be a világ mélyszegénységben élő és nem élő lakosságának az arányát.

A G20-as csoport a 2016-os kínai elnökség alatt elfogadott egy, az *Agenda 2030*-hoz kapcsolódó akcióttervet, amelyben 15 fenntartható fejlődési területet határoztak meg.²⁸ A 2017-es *Hamburgi frissítés* nem tartalmazott a korábbiakhoz képest konkrétabb kezdeményezéseket, a G20 működését továbbra is a gazdasági növekedés elsődlegessége határozza meg.²⁹

6. A fenntartható fejlesztési célok a nemzeti teljesítményértékelési rendszerekben

A nemzeti teljesítményértékelési rendszerek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a *Jó Állam Jelentés* a jelentős számú indikátort használó rendszerek közé tartozik. A vizsgáltak közül hasonló számú indikátorral dolgozik az olasz, az *Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*.

A kiválasztott rendszerek mutatóit csoportosítottuk a *Jó Állam Jelentés* hatásterületei alapján, megengedve, hogy egy indikátor több csoportban is szerepeljen, hisz a JÁJ hatásterületeinek mutatókészlete között sincs szoros ágazati vagy szakmai határvonal. Azonos vagy hasonló területet vizsgáló mutató több hatásterület indikátorai között is fellelhető, azonban a vizsgálat szempontjai eltérőek.

²⁵ *Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators. World Bank Atlas* (2017). Washington DC, The World Bank. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

²⁶ A részletesebb, kereshető online irányítópult elérhető a következő linken: <http://datatopics.worldbank.org/sdgs/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

²⁷ <https://sdg-tracker.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

²⁸ BEISHEIM, Marianne Hrg. (2017): *Die G20 und die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung: kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung stärken*. Berlin, SWP-Aktuell 31/2017. Elérhető: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssao-52027-5> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

²⁹ MARTENS, Jens (2017): *The G20 and the 2030 Agenda. Contradictions and Conflicts at the Hamburg Summit. Global Policy Watch #17*. Elérhető: www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2017/09/GPW17_2017_09_21.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

A JÁJ hatásterületei szerint vizsgálva a kiválasztott nemzetközi teljesítményértékelési rendszereket látszik, hogy a hatékony közigazgatás kutatása kifejezetten magyar sajátosság. A megvizsgált külföldi rendszerek többsége a *Közösségi jóllét* és a *Fenntarthatóság* hatásterületekhez kapcsolódó indikátorokat használ, ami nem meglepő, mivel a Stiglitz–Sen–Fitoussi-bizottság 2009-es jelentése³⁰ következtében nagyobb figyelem helyeződött a fenntarthatóság és az életminőség aspektusaira. A fenntarthatóság szempontjából kiemelkedik a lengyel, az osztrák és a svájci rendszer, az összes indikátoruk 44,6, 42,0, illetve 39,7%-a hozható kapcsolatba a JÁJ *Fenntarthatóság* hatásterületén alkalmazott mutatókkal. Ezt a 4. táblázat szemlélteti.

4. táblázat

Nemzeti, tartományi indikátorrendszerek indikátorainak megoszlása a Jó Állam Jelentés hatásterületei szerint

Név	Indikátorok száma	Biztonság és bizalom a kormányzatban	Közösségi jóllét	Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség	Fenntarthatóság	Demokrácia	Hatékony közigazgatás
Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia (olasz)*	139	18,7%	45,3%	12,2%	25,2%	12,9%	2,9%
Virginia Performs (USA Virginai állami rendszer)**	127	24,4%	51,2%	18,9%	14,2%	3,1%	3,1%
Findicator (finn)***	105	16,2%	49,5%	26,7%	12,4%	0,0%	0,0%
Wskaźniki zrównoważonego rozwoju (lengyel)	101	3,0%	34,7%	26,7%	44,6%	5,9%	5,0%
Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung (MONET – svájci)****	73	15,1%	32,9%	30,1%	39,7%	5,5%	0,0%
Measuring Ireland's Progress (ír)*****	58	8,6%	53,4%	32,8%	19,0%	1,7%	0,0%
Scotland Performs (skót)*****	55	12,7%	58,2%	12,7%	25,5%	1,8%	3,6%
NSI Wales*****	46	26,1%	56,5%	8,7%	32,6%	23,9%	4,3%
Nir-Cese (Fr)*****	12	8,3%	66,7%	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%
Canadian Index of Wellbeing (kanadai)*****	64	16%	63%	2%	16%	9%	2%
Wie geht's Österreich?***** (osztrák)	35	6%	37%	29%	42%	6%	0,0%

* Az indikátorok online elérhetősége: www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/misure-del-benessere/le-12-dimensioni-del-benessere (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

** Az indikátorok részletesen elérhetők a következő linken: <http://vaperforms.virginia.gov/extras/metaData.php#2> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

*** Az indikátorok online elérhetősége: www.findikaattori.fi/en/indicators (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³⁰ STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

- **** Az indikátorok online elérhetősége: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/monet/alle-nach-themen.html (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ***** Az indikátorok online elérhetősége: www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-mip/mip2015/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ***** Az indikátorok részletesen elérhető a következő linken: www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/indicator (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ***** Indikátorokról bővebben <https://statswales.gov.wales/Catalogue/Local-Government/National-Strategic-Indicators-of-Local-Authority-Performance/nationalstrategicindicators-by-indicator-year> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ***** A kapcsolódó jelentés elérhető: www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/02/indicateur_de_richesses_2017-v11.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ***** Bővebben How are Canadians Really Doing? The 2016 CIW National Report. Elérhető: https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/sites/ca.canadian-index-wellbeing/files/uploads/files/c011676-nationalreport-ciw_final-s.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ***** Az Osztrák Statisztikai Hivatal kapcsolódó honlapja elérhető online a következő címen: www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/index.html (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az Egyesült Királyság második legnagyobb országrészében, Skóciában a meglévő teljesítményértékelési rendszer az egyik eleme annak a monitorozási folyamatnak, amellyel a fenntartható fejlődési célok helyi megvalósulását szándékoznak követni.³¹

A Svájci Statisztikai Hivatal 2017 októberében az FFC-ket figyelembe véve frissítette a *A fenntartható fejlődés monitoringja* (MONET) elnevezésű indikátorrendszer adatait. Az alkalmazott 73 indikátorból 48-at tudtak megfeleltetni az FFC-indikátoroknak.

Az Osztrák Statisztikai Hivatal által összeállított *Hogy vagy, Ausztria? (Wie geht's Österreich?)* indikátorrendszer 30+1 indikátora megfeleltethető a fenntartható fejlődési céloknak, ugyanakkor négy célt nem érintenek (a *Tiszta víz és alapvető köztisztaság* célt, a *Szárazföldi ökoszisztémák védelmét*, az *Óceánok és tengerek védelmét*, illetve a *Partneriséget a célok eléréséhez*).³²

A *Német Fenntartható Fejlődési Stratégia* új változatát 2017 januárjában fogadták el, amit már az FFC-k ismeretében frissítettek. A stratégiában szereplő indikátorok elemzése és monitorozása a Német Szövetségi Statisztikai Hivatal feladata. Az átdolgozás eredményeként 63 indikátort választottak ki.³³ A szövetségi stratégia mellett a tartományok is készítettek fenntarthatósági stratégiát, amelyek frissítésénél szintén figyelembe vették az FFC-ket, a frissítési folyamat tartományonként eltérő fázisban tart.³⁴ Észak-Rajna–Vesztfália 2016 júniusában jelentette meg a fenntarthatósági stratégiáját, amely 19 területen 70 indikátort

³¹ www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/NPFCChanges#2016%20refresh (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³² *Wie geht's Österreich? Schlüsselindikatoren und Überblick Kurzfassung inklusive Sonderkapitel UN Agenda 2030 im Kontext von „Wie geht's Österreich?“* (2017). Wien, Statistic Austria. Elérhető: www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=115761 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³³ *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2016* (2016). Elérhető: www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltökonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf?__blob=publicationFile (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³⁴ Tartományi fenntarthatósági stratégiák aktuális állapotáról bővebben a következő linken lehet tájékozódni: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Nachhaltigkeitsindikatoren/National/NachhaltigkeitLaender.html (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

tartalmaz.³⁵ A jelentésben³⁶ az egyes területekhez kapcsolódó indikátorok idősoros adatai és a tartományi fenntarthatósági célok bemutatása mellett megjelenítették a kapcsolódó FFC-ket is. A 2017 januárjában megjelent Saar-vidéki szövetségi tartomány fenntarthatósági stratégiája hat területen 39 indikátort határoz meg. Az egyes területekhez beazonosították mind a közvetlen, mind a közvetett FFC-ket. A célok és indikátorok mellett a tartományi kormány kapcsolódó intézkedéseit és projektjeit is bemutatják.

7. Következtetések, javaslatok

Az Eurostat által választott indikátorokat és a *Jó Állam Jelentés* indikátorait összehasonlítva látszik, hogy a JÁJ a legtöbb, jelenleg mért régióspecifikus indikátort vagy azok részindikátorait tartalmazza. A következőkben grafikusán érzékeltetjük, hogy a JÁJ mely hatásterületei mely fenntartható fejlődési célok megvalósításának követéséhez nyújtanak információkat.

Biztonság és bizalom a kormányzatban



Közösségi jóllét



³⁵ A tematikus honlap elérhető a következő linken: www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/sdgs/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³⁶ *Nachhaltigkeitsindikatoren Nordrhein-Westfalen Bericht 2016* (2016). Elérhető: www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/fileadmin/redaktion/endaussage/temporaereLoesung/Nachhaltigkeits-Indikatorenbericht_2016_2_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

Pénzügyi stabilitás és versenyképesség



Fenntarthatóság



Demokrácia



Hatékony közigazgatás



4. ábra

A Jó Állam Jelentés hatásterületei és a fenntartható fejlődési célok kapcsolatának grafikus megjelenítése

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az ábra azt szemlélteti, hogy a JÁJ hatásterületi mutatói között szereplők mely FFC méréséhez járulnak hozzá, azonban nyilván nem jelenti azt, hogy az FFC méréséhez szükséges valamennyi indikátort elemzi.

A fenntartható fejlődési célok és a megvalósításukhoz szükséges kormányzati tevékenység nagyon összetett, egy-egy cél megvalósítása önmagában is több ágazat, intézmény összehangolt munkáját igényli. A mérésekre párhuzamosan kell felkészülnie a globális, regionális és nemzeti intézményrendszernek. Egy, a kormányzat számára készülő, a jó kormányzást segítő indikátor- és mutatórendszer esetén javasolt megfontolni, hogy a fenntarthatóság gondolata *ne csak egy önálló hatásterületen jelenjen meg, hanem a jelentés célrendszerében kapjon helyet*. Egy, a világunk átalakítását célzó globális program jelentsen metakeretet az egyes hatásterületek számára.

Az ENSZ által elfogadott globális FFC-indikátorokkal szemben általános, alapvető elvárás, hogy a *célok indikátorait, ahol releváns, fel kell bontani jövedelem, nem, kor, faj, etnikai hovatartozás, bevándorlási státusz, fogyatékoság és földrajzi elhelyezkedés szerint az ENSZ közgyűlése által elfogadott (68/261) hivatalos statisztikai alapelveknek megfelelően*. Ezt az elvet javasolt figyelembe venni a *Jó Állam Jelentés* indikátorainak bemutatásánál is.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiához (NFFKS) a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkársága kétévenként készít előrehaladási jelentéseket, a 2015. évi előrehaladási jelentés második melléklete összeveti az ENSZ FFC-ket és az NFFKS célrendszerét, ami alapján megállapítja, hogy az NFFKS céljai-eszközei és a fenntarthatósági szempontból Magyarországon releváns 83 FFC-eszközcél között viszonylag jó korreláció figyelhető meg. Az NFFKS céljainak teljesítését viszont csak még szükségesebbé, hangsúlyosabbá teszi, hogy a megvalósításnak nemcsak nemzeti, hanem globális relevanciája is van.³⁷ A Központi Statisztikai Hivatal szintén kétévente elkészíti *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon* jelentést,³⁸ a 2017-es jelentés még nem az FFC indikátorrendszerének csoportosítása szerint készült.

Összefoglalva, az elkövetkezendő évek *Jó Állam Jelentéseinek* elkészítésénél javasolt figyelembe venni az emberi élet számára alapvető feltételek hosszú távú fenntartását célul kitűző keretrendszert, az ENSZ által elfogadott fenntartható fejlődési célokat és a teljesülésük mérésére irányuló globális, európai és nemzeti jelentéseket, folyamatokat is annak érdekében, hogy a kormányzat számára összehangolt, egy irányba mutató döntéstámogató segédeszközök készülhessenek.

Felhasznált irodalom

A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon. 2016 (2017). Budapest. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl16.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia második előrehaladási jelentése 2015–2016 (2017). Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács. Elérhető: www.nfft.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_2EHJ_vegso_20171207_HU.pdf/9e88dce0-bd15-1803-9675-68e35b028019 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³⁷ *A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia második előrehaladási jelentése 2015–2016* (2017). Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács. Elérhető: www.nfft.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_2EHJ_vegso_20171207_HU.pdf/9e88dce0-bd15-1803-9675-68e35b028019 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

³⁸ *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon. 2016* (2017). Budapest. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl16.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

- Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators. World Bank Atlas* (2017). Washington DC, The World Bank. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- BEISHEIM, Marianne Hrsg. (2017): *Die G20 und die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung: kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung stärken*. Berlin, SWP-Aktuell 31/2017. Elérhető: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-52027-5> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Európa 2020; Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* (2010). Elérhető: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- FOLKE, Carl – BIGGS, Reinette – NORSTRÖM, A. V. – REYERS, Belinda – ROCKSTRÖM, Johan (2016): Social-Ecological Resilience and Biosphere-Based Sustainability Science. *Ecology and Society*, Vol. 21. No. 3. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08748-2103041> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Government at a Glance 2017* (2017). Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1526479434&id=id&accname=oid053906&checksum=ABB4E34A-E31D62070476C38D26D4262C (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- GRIGGS, David – NILSSON, Måns – STEVANCE, Anne-Sophie – MCCOLLUM, David eds. (2017): *A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation*. Paris, International Council for Science.
- GRIGGS, David – NILSSON, Måns – VISBECK, Martin (2016): Map the Interactions Between Sustainable Development Goals. *Nature*, Vol. 534. No. 7607. 320–322. Elérhető: www.nature.com/polopoly_fs/1.20075!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/534320a.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- How are Canadians Really Doing? The 2016 CIW National Report*. Elérhető: https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/sites/ca.canadian-index-wellbeing/files/uploads/files/c011676-nationalreport-ciw_final-s.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Index and Dashboards Report. Country Profiles* (2017). Elérhető: www.sdindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report-regions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals, Launching a Data Revolution for the SDG* (2015). Sustainable Development Solution Network. Elérhető: <http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Indicators for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGs) in an EU Context* (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/7736915/EU-SDG-indicator-set-with-cover-note-170531.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/nke_3841_5_2016_jo_allam_merhetosege_ii.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Bővített kiadás. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovített_valtozat.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- MARTENS, Jens (2017): *The G20 and the 2030 Agenda. Contradictions and Conflicts at the Hamburg Summit. Global Policy Watch #17*. Elérhető: www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2017/09/GPW17_2017_09_21.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Measuring Distance to the SDEG Targets. An Assessment of Where OECD Countries Stand* (2017). Elérhető: www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

- Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2016* (2016). Elérhető: www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf?__blob=publicationFile (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Nachhaltigkeitsindikatoren Nordrhein-Westfalen Bericht 2016* (2016). Elérhető: www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/fileadmin/redaktion/endaassung/temporaereLoesung/Nachhaltigkeits-Indikatorenbericht_2016_2_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- OECD Environmental Performance Reviews: Hungary 2018* (2018). Elérhető: www.oecd.org/environment/hungary-2018-9789264298613-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015* (2015). Elérhető: www.un.org/oga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- SDG Index and Dashboards. A Global Report* (2016). New York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network. Elérhető: www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sdg-index-dashboards/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Sustainable Development Goals and Public Governance*. Elérhető: www.oecd.org/gov/sustainable-development-goals-and-public-governance.htm (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Sustainable Development in the European Union* (2016). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7745644/KS-02-16-996-EN-N.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Sustainable Development in the European Union. Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context* (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Wie geht's Österreich? Schlüsselindikatoren und Überblick Kurzfassung inklusive Sonderkapitel UN Agenda 2030 im Kontext von „Wie geht's Österreich?“* (2017). Wien, Statistic Austria. Elérhető: www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=115761 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- ZLINSZKY János – BALOGH Dorka szerk. (2016): *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/collection/546/file/Vilagunk_atalakitasa.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

Kiberbiztonsági incidensek a magyar közigazgatásban

Bányász Péter¹ – Krasznay Csaba²

1. Bevezetés

Napjainkra már-már közhelyszerűnek tűnik az állítás, hogy a hálózatalapú információs rendszerek nélkülözhetetlen szerepet töltenek be az állami feladatellátásban, épp ezért kulcsfontosságú, hogy működésük – akár a biztonság, akár a gyorsaság szempontjából – megfelelő legyen. Az infokommunikációs technológiák térnyerése jelentős függőséget eredményezett mind az egyének, mind az államok részéről, amely függőség a technológia fejlődésével és további terjedésével a jövőben vélhetően csak erősödni fog.

Tanulmányunkban a magyar közigazgatás kiberfenyegetettségének vizsgálatát végezzük el annak érdekében, hogy feltárjuk az esetleges hiátusokat, és ezek kezelésére javaslatokat fogalmazzunk meg.

Munkánkban első lépésként ismertetjük az incidensmenedzsmenthez köthető főbb fogalmakat, majd megvizsgáljuk az Európai Unió, a NATO és a Nemzetközi Távközlési Egyesület kiberbiztonsági stratégiájának fejlődését, bemutatjuk a magyarországi intézményrendszer kialakulását, illetve megvizsgáljuk a hazai közigazgatást érintő kiberfenyegetéseket.

2. A kiberbiztonság szerepe az állam működésében

Az ipari társadalmat az információs társadalom váltotta fel, amelynek kiépítését és zavartalan működését különböző információs infrastruktúrák biztosítják.

Kritikus infrastruktúrának nevezzük azokat „az infokommunikációs létesítményeket, eszközöket vagy szolgáltatásokat, amelyek önmagukban is kritikus infrastruktúra-elemek, továbbá a kritikus infrastruktúra elemeinek azon infokommunikációs létesítményei, eszközei vagy szolgáltatásai, amelyek működésképtelenné válása vagy megsemmisülése a kritikus infrastruktúrákat vagy azok részeit elérhetetlenné tenné, vagy működőképességüket jelentősen csökkentené”.³

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (a továbbiakban: Lrtv.) definíciója szerint *létfontosságú rendszerelem* „az 1–3. mellékletben meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó eszköz,

¹ Bányász Péter egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar E-Közszolgálati Intézet.

² Dr. Krasznay Csaba egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar E-Közszolgálati Intézet.

³ MUHA Lajos (2009): Infokommunikációs biztonsági stratégia. *Hadmérnök*, 4. évf. 1. sz. 214–227.

létesítmény vagy rendszer olyan rendszereleme, amely elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyónbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához –, és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna”.⁴ Ebből is látható, hogy az államnak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy szerepet vállaljon e rendszerelemek védelmében.

Nem nehéz belátni, hogy az információs rendszerektől való függőségünk kritikus, amely a jövőben, a „dolgok internete”⁵ elterjedésével, az okos városok megvalósulásával csak fokozódni fog.

A fenyegetettség roppant sokrétűek. Az emberi fejlődés során (legyen szó technikai, társadalmi fejlődésről) egyre több területen jelent meg az állami szabályozás igénye. Nem lehet ez másképp a kibertérben sem, hiszen a védekezés rendkívül komplex feladatot igényel. A szakirodalom a kibernetikus fenyegetettségeket négy kategória mentén osztja fel. Ez alapján megkülönböztetjük a kiberbűnözést, a kiberterrorizmust és hacktivismust, a kiberkémkedést, valamint a kiberhadviselést. Míg a kiberbűnözés célja anyagi haszon szerzés az informatikai eszközök segítségével, addig a kiberterroristák és a hacktivisták az informatikai bűncselekményekkel az általuk vallott ideológiának minél szélesebb körben történő terjesztését segítik. A kiberkémkedés az informatikai eszközökön történő hírszerző tevékenységet jelenti, amely mögött rendszerint államok, piaci szereplők állnak. A kiberhadviselés pedig az államok közti konfliktusokban jelenik meg, amikor a szembenálló felek informatikai eszközöket alkalmaznak akár a konvencionális hadviselés támogatására, akár önálló tevékenység keretében.

Jogosan merül fel a kérdés, ha ennyi veszélyt rejt a kibertér, miért nem csökkentjük a függőségünket, miért növeljük? Az infokommunikációs technológiák előtt is éltek emberek, működött a társadalom, az állam ellátta feladatát. Mindezek azonban a hatékonyság teljesen más szintjén valósultak meg. Az infokommunikációs technológiák fejlődése és elterjedése számos alrendszer esetében hozott minőségi fejlődést. Gyorsabban, pontosabban vagyunk képesek a feladatok ellátására, ami a gazdaság teljesítőképességét is nagyban fokozza. A robotizáció, a mesterséges intelligencia fejlődése és várható elterjedése ezeket a folyamatokat vélelmezhetően erősíteni fogja.

Magyarország az európai országok között az élen járva ismerte fel a kiberbiztonság normatív szabályozásának fontosságát, ahogy ezt a Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról (a továbbiakban: MNKBS) szóló 1139/2013. (III. 21.) Korm. rendelet,⁶

⁴ 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1200166.tv (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

⁵ Angol kifejezéssel Internet of Things (IoT). A dolgok internete kifejezés különböző, egyértelműen azonosítható objektumokra, és azok internetszerű hálózatára utal. A kifejezést 2009-ben alkotta meg Kevin Ashton, de a koncepció ötlete 1991-ben vetődött fel először. Objektum alatt értjük ebben az esetben az összes olyan elektronikai eszközt, mely képes valamilyen hasznos információt felismerni, „mérni”, és ezt kommunikálni is egy másik eszköz felé. Lehet ez egy okostelefon, egy vérnyomásmérő, vagy az autónk fedélzeti számítógépe (ECU). Nincsenek sem méretbeli, sem pedig felhasználási megkötései ezen eszközöknek.

⁶ 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13047.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (a továbbiakban: Ibtv.)⁷ vagy az Lrtv. is alátámasztja.⁸

A kormányzat azonban nem csupán a kibervédelem területén ismerte fel az állami szerepvállalás szükségességét, hanem az informatikai rendszerek által támogatott hatékonyságnövelés terén is. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programon belül a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15 *A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés* című projekt⁹ kiindulópontja, hogy az ország közigazgatási és kormányzati (közszolgálati) teljesítménye és minősége közvetlenül hat az ország versenyképességére. Az operatív program mellett a *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*¹⁰ is egy olyan, digitális alapokon nyugvó állam megvalósítását tűzte ki céljává, amely a digitális infrastruktúra, a digitális kompetencia fejlesztésével növeli az ország versenyképességét.

A digitális technológiák elterjedése az állam- és közigazgatásban megköveteli a felhasználók biztonságtudatosságát, így szükséges megemlíteni a Digitális Nemzet Fejlesztési Program megvalósításáról szóló 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozatot.¹¹ Fontosak továbbá a Digitális Jólét Program keretében kidolgozott, a következő évek digitális fejlesztési irányait meghatározó stratégiák: Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiája,¹² Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája,¹³ Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája,¹⁴ Magyarország Digitális Startup Stratégiája.¹⁵ Említeni kell végül az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága *Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér* című közös közleményét.¹⁶

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az államnak kiemelt szerepe van a kibertér szabályozásában. A *Jó Állam Jelentésben* olvashatjuk: „*A hatékony működés és a fenn-*

⁷ 2013. évi L. törvény Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=160206.323158 (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

⁸ A felsoroltakon kívül az elmúlt években számos jogszabály született a kibertérrel összefüggésben.

⁹ KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15 A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/kfop-212-vekop-15-a-j-kormnyzst-megalapoz-kzszolglat-fejleszt (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹⁰ Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹¹ 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozat A „Digitális Nemzet Fejlesztési Program” megvalósításáról. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14152.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹² *Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiája* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/9/51/d0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Exportfejleszt%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹³ *Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája*. Elérhető: www.kormany.hu/download/6/0e/c0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Gyermekv%C3%A9delmi%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹⁴ *Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/0/cc/d0000/MDO.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹⁵ *Magyarország Digitális Startup Stratégiája* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/d/8c/e0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Startup%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹⁶ Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2013). Az Európai Unió Kiberbiztonsági Stratégiája: egy nyílt, biztonságos és megbízható kibertér. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013JC0001&from=HU> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

tartható eredmények biztosítása, valamint az önreflexióra képes államreform érdekében olyan mérési és értékelési rendszer kialakítása és folyamatos működtetése válik szükségessé, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és változásairól.”¹⁷

A kibertér esetében a megfelelő mérőszám meghatározása rendkívül bonyolult feladat, hiszen számos kapcsolódó területet kell értékelnünk, éppen ezért célszerű szűkíteni a vizsgálat kereteit. Jelen tanulmány ennek megfelelően a mérőszám meghatározásánál a közigazgatási szervezetek által jelentett információbiztonsági incidensek számát, ezen belül az egyes biztonsági események arányszámát veszi alapul.

3. Az incidenskezelés alapfogalmai

A kibertér fogalmát először William Gibson sci-fi író használta 1982-ben *Izzó króm* című művében, a későbbiekben innen szívárgott át a köztudatba. Gibson számítógép-terminálokról közvetlenül elérhető digitális teret értett kibertér alatt. Azóta a fogalom számos definícióját megalkották, de földrajzi értelemben az infokommunikációs technológiákban megnyilvánuló térfogalmat jelenti, nem pedig a technológiára utal.¹⁸ Bár a kibertér szakít a klasszikus térfelfogással, mivel számos olyan fizikai alapvonás nem értelmezhető vele kapcsolatban, amelyek hatására a tér halmazt alkot, mégis felfedezhetőek bizonyos térszerkezeti elemek, ezek azonban teljesen új értelmet nyernek a virtuális térben. Például ilyen a külső és belső tér, a hely, a helyzet, a távolság, az irány, a határ, illetve a különböző szintek.

A már említett Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia alapján a *kibertér* „globálisan összekapcsolt, decentralizált, egyre növekvő elektronikus információs rendszerek, valamint ezen rendszereken keresztül adatok és információk formájában megjelenő társadalmi és gazdasági folyamatok együttesét jelenti”.¹⁹

Alapul véve az Ibtv.-t, a *kiberbiztonság* „a kibertérben létező kockázatok kezelésére alkalmazható politikai, jogi, gazdasági, oktatási és tudatosságnövelő, valamint technikai eszközök folyamatos és tervszerű alkalmazása, amelyek a kibertérben létező kockázatok elfogadható szintjét biztosítva a kiberteret megbízható környezetté alakítják a társadalmi és gazdasági folyamatok zavartalan működéséhez és működtetéséhez”.²⁰

A *fenyegetés* „olyan lehetséges művelet vagy esemény, amely sértheti az elektronikus információs rendszer vagy az elektronikus információs rendszer elemeinek védettségét, biztonságát, továbbá olyan mulasztásos cselekmény, amely sértheti az elektronikus információs rendszer védettségét, biztonságát”.²¹

A *fenyegetettség* az a lehetséges veszély, amely valamilyen sérülékenységgel kihasználásával sérti a kitűzött biztonsági célokat (bizalmasság, sértetlenség, rendelkezésre állás), és ezáltal kárt okozhat az információ tulajdonosának. A *fenyegetettségmenedzsment* e lehetséges veszélyek kezelése, amely kármegelőzéssel és kárcsökkentéssel érhető el. Az Ibtv.

¹⁷ *Jó Állam Jelentés*. Elérhető: <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

¹⁸ MÉSZÁROS Rezső (2001): A kibertér társadalomföldrajzi megközelítése. *Magyar Tudomány*, 46. évf. 7. sz. 769–779.

¹⁹ 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat.

²⁰ 2013. évi L. törvény.

²¹ 2013. évi L. törvény.

alapján a *bizalmasság* „az elektronikus információs rendszer azon tulajdonsága, hogy a benne tárolt adatot, információt csak az arra jogosultak és csak a jogosultságuk szintje szerint ismerhetik meg, használhatják fel, illetve rendelkezhetnek a felhasználásáról”.²²

A *sértetlenség* „az adat tulajdonsága, amely arra vonatkozik, hogy az adat tartalma és tulajdonságai az elvárttal megegyeznek, ideértve a bizonyosságot abban, hogy az az elvárt forrásból származik (hitelesség), és a származás ellenőrizhetőségét, bizonyosságát (letagadhatatlanságát) is, illetve az elektronikus információs rendszer elemeinek azon tulajdonságát, amely arra vonatkozik, hogy az elektronikus információs rendszer eleme rendeltetésének megfelelően használható”.²³

A *rendelkezésre állás* pedig nem más, mint „annak biztosítása, hogy az elektronikus információs rendszerek az arra jogosult személy számára elérhetőek, és az abban kezelt adatok felhasználhatóak legyenek”.²⁴

A fentiek megvalósítása érdekében fontos a megelőzés, vagyis a fenyegetés hatásának elkerülése, a káresemények csökkentése, illetve a reagálás, vagyis a bekövetkezett biztonsági esemény terjedésének megakadályozására vagy késleltetésére, a további károk mérséklésére tett intézkedés. A folyamat célja a kármegelőzésen és a kárcsökkentésen kívül a biztonsági események kezeléséhez szükséges információk begyűjtése, feldolgozása és megosztása.

Biztonsági esemény vagy más néven *incidens* olyan „nem kívánt vagy nem várt egyedi esemény vagy eseménysorozat, amely az elektronikus információs rendszerben kedvezőtlen változást vagy egy előzőleg ismeretlen helyzetet idéz elő, és amelynek hatására az elektronikus információs rendszer által hordozott információ bizalmassága, sértetlensége, hitelessége, funkcionalitása vagy rendelkezésre állása elvész, illetve megsérül”.²⁵ Így tehát a *biztonsági esemény kezelése* „az elektronikus információs rendszerben bekövetkezett biztonsági esemény dokumentálása, következményeinek felszámolása, a bekövetkezés okainak és felelőseinek megállapítása és a hasonló biztonsági események jövőbeni előfordulásának megakadályozása érdekében végzett tervszerű tevékenység”.²⁶

E tanulmányban a bekövetkezett biztonsági események meghatározásakor a Kormányzati Eseménykezelő Központnak²⁷ (GovCERT) bejelentett incidenseket vesszük alapul, így szükséges az egyes incidenstípusokat is bemutatni. A Kormányzati Eseménykezelő Központ az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynöksége (ENISA) által kidolgozott rendszer egy módosított változatát használja,²⁸ ugyanis a magyar gyakorlat

²² 2013. évi L. törvény.

²³ 2013. évi L. törvény.

²⁴ 2013. évi L. törvény.

²⁵ 2013. évi L. törvény.

²⁶ 2013. évi L. törvény.

²⁷ Az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség ajánlásai szerint működő, számítástechnikai vészhelyzetekre reagáló egység, amely a nemzetközi hálózatbiztonsági, valamint kritikus információs infrastruktúrák védelmére szakosodott szervezetekben tagsággal és akkreditációval rendelkezik. Európai használatban: CSIRT (Computer Security Incident Response Team), amerikai használatban: CERT (Computer Emergency Response Team).

²⁸ *Existing Taxonomies*. ENISA. Elérhető: www.enisa.europa.eu/topics/csirt-cert-services/community-projects/existing-taxonomies (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

nem sorol be minden incidenst biztonsági eseménynek, amelyet az ENISA annak tekint (például kéréten levél).²⁹

Ez alapján megkülönböztetünk 8 fő- és 25 alkategóriát:

- káros kód (például vírus, féreg, trójai);
- információgyűjtés (például portscan, social engineering);
- behatolási kísérlet (például sérülékenység kihasználása, bejelentkezési kísérlet);
- behatolás (például fiókkompromittálódás, alkalmazáskompromittálódás, bot);
- elérhetőség (például DoS, DDoS);
- csalás (például phishing);
- sérülékenység (például open resolver);
- egyéb.

Az incidensek kockázati besorolására egy ötfokozatú (minimális, alacsony, közepes, magas, kritikus) skála szolgál, amely megszabja az incidensre adott érdemi reakció idejét. Így tehát minél magasabb egy incidens besorolási szintje, annál gyorsabban szükséges arra reagálni. A kockázati besorolás több körülmény együttes meglétéből tevődik össze, amelyet egy mátrix tartalmaz.

Az incidensek kezelésének alapszabályait az Ibtv. felhatalmazása alapján a 185/2015. (VII. 13.) Kormányrendelet fekteti le, amely rendelkezik az intézmények és a központ jogairól és kötelelıségeiről, valamint egyéb lehetőségekről is.³⁰

4. Nemzetközi kitekintés

A kibervédelmi stratégiák célja, hogy meghatározzák, hogy egy ország kibervédelmi feladatkörei, szervezeti rendszere, céljai hogyan épüljenek fel. E szempontból három nemzetközi szervezet kibervédelmi stratégiáját vázoljuk fel röviden, amelyek egyfajta alapként szolgáltak az MNKBS megalkotásánál.³¹

Az ITU (International Telecommunications Union) 2011-ben ajánlást fogalmazott meg, amellyel a nemzeti kiberbiztonsági stratégiák megalkotásához kívánt segítséget nyújtani.³² Az ajánlás az alábbiakat jelöli meg egy kiberstratégia főbb tartalmi elemeiként:

- legmagasabb szintű kiberbiztonsági felelısőség meghatározása;
- nemzeti kiberbiztonsági kiberkoordinátor kinevezése;
- nemzeti kiberbiztonsági tanács létrehozása;

²⁹ MARSÍ Tamás (2017): *A Nemzeti Kibervédelmi Intézet szerepe az eseménykezelésben*. Éves továbbképzés az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelıs személy számára. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

³⁰ 185/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet a Kormányzati Eseménykezelı Központ és az eseménykezelı központok feladat- és hatáskörérıl, valamint a biztonsági események kezelésének, a biztonsági események mőszaki vizsgálatának és a sérülékenységvizsgálat lefolytatásának szabályairól. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1500185.kor (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

³¹ Le kell szögezni, hogy e három ajánlásban számos átfedés található.

³² BELÁZ Annamária (2017): *A magyar kibervédelmi szabályozás továbbfejlesztésének lehetőségei – Különös tekintettel a stratégiaalkotásra*. Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: www.researchgate.net/publication/318284670_Belaz_Annamaria_A_magyar_kibervedelmi_szabalyozas_tovabbfejleszteseinek_lehetosegei_-_Kulonos_tekintettel_a_strategiaalkotasra (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).

- jogszabályalkotás;
- nemzeti kiberbiztonsági keretrendszer kidolgozása;
- Computer Incident Response Team (CIRT) felállítása;
- kiberbiztonsági tudatosság és oktatás megszervezése;
- köz- és magán-együttműködés a kiberbiztonság területén;
- humán képességek fejlesztése a kiberbiztonság területén;
- nemzetközi együttműködés.³³

Hazánk európai uniós és NATO-tagsága folytán kiemelten fontosak e két szervezet ajánlásai is. Az uniós ENISA ajánlása az alábbiak szerint épül fel:

- vízió, hatókör, célok, prioritások meghatározása;
- nemzeti kockázatfelmérési szempontrendszer megalkotása;
- meglévő jogszabályok, szabályzók felülvizsgálata;
- tiszta irányítási struktúra felállítása;
- fontos szereplők azonosítása, bevonása;
- megbízható információátadási eljárások kidolgozása;
- a kiberbiztonságot számba vevő folytonosság megteremtése;
- kibervédelmi gyakorlatok szervezése;
- alapvető biztonsági követelmények meghatározása;
- incidensjelentési eljárások kidolgozása;
- állampolgári tudatosság növelése;
- kutatás-fejlesztés támogatása;
- szakértői oktatások és tréningek indítása;
- incidenskezelési képességek kialakítása;
- kiberbűnözés visszaszorítása;
- részvétel a nemzetközi együttműködésekben;
- köz- és magán-együttműködés kialakítása;
- biztonság és adatvédelem közös összhangjának kialakítása;
- a kibervédelem rendszerének értékelése;
- a nemzeti kibervédelmi stratégia finomhangolása.³⁴

A NATO tekintetében a 2008-ban létrejött és a szervezet által akkreditált Kooperatív Kibervédelmi Kiválósági Központ (NATO CCD CoE) állásfoglalása tekinthető irányadónak. A központ által megjelentetett, nemzeti kiberbiztonsági keretrendszert bemutató kézikönyv hasonló ajánlásokat fogalmaz meg, mint az ITU és az ENISA által kidolgozott dokumentumok. Ez alapján:

- minden ország más, tehát egyéni kibervédelmi stratégiát kell kidolgozni;
- a stratégia csatlakozzon más szervezetek ajánlásaihoz, stratégiáihoz;
- kockázatelemzés;
- kockázatelemzés eljárásainak kidolgozása;

³³ WAMALA, Frederick (2011): *The ITU National Cybersecurity Strategy Guide*, 2011. Elérhető: www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).

³⁴ LIVERI, Dimetria – SARRI, Anna (2014): *An Evaluation Framework for National Cyber Security Strategies*. Elérhető: www.enisa.europa.eu/publications/an-evaluation-framework-for-cyber-security-strategies (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).

- információmegosztás a kormányzati szereplők között;
- kritikus infrastruktúrák és szolgáltatások beazonosítása;
- kibertudatosság megteremtése, elsősorban a jogszabályalkotók szintjén;
- információáramlás biztosítása formális és informális keretek között;
- közös fogalmi rendszer kidolgozása;
- tiszta jogszabályi környezet megteremtése;
- rugalmas szervezeti reagálás kialakítása;
- jogszabályokban lévő lyukak befoltozása;
- kötelező jogkövetés;
- elavult szabályozások megszüntetése;
- hatékony együttműködés kialakítása;
- az információáramlás és az adatvédelem kapcsolatának tisztázása;
- a digitális írástudatlanság felszámolása;
- a nemzetközi kötelezettségvállalásokat a helyükön kell kezelni;
- az alapvető információbiztonsági követelmények megvalósításának megkövetelése;
- törekedni kell a nemzetközi interoperabilitás megteremtésére;
- más országok tapasztalatainak megismerése, beépítése.³⁵

Az ismertetett ajánlások megfogalmazzák azokat a minimumkövetelményeket és -elveket, amelyeket célszerű egy nemzet kiberbiztonsági stratégiájába beépíteni. Azonban annak érdekében, hogy a stratégia előrehaladását a megfelelő módon értékelni lehessen, valamilyen formában mérni kell a benne megfogalmazottak megvalósulását. Az ENISA erre vonatkozóan kidolgozott egy értékelő rendszert, amelyet az 1. táblázat mutat be.

1. táblázat

A nemzeti kiberbiztonsági stratégia értékeléséhez szükséges indikátorok az ENISA által javasolt értékelő keretrendszer alapján

Teljesítménymutató	Bizonyítékok (amelyeket mérni szükséges)
Kibervédelmi szabályozás és képességek fejlesztése	
Nemzeti kibervédelmi stratégiai cselekvési terv	Stratégia és cselekvési terv, cselekvés végrehajtásáról készült jelentések, felelősségi rendszer
EU kibervédelmi tevékenységében való részvétel	Részvétel fokának meghatározása, konkrét akciók
Katonai CERT, interoperabilitás, képzés, továbbképzés	Kapacitásértékelés; ágazati szakpolitikai dokumentumok; belső működési dokumentumok
Kiberellenállás fejlesztése	
Nemzeti CERT, kiberbiztonsági szervezet	Szervezet léte, mérete, mandátuma, felelősségi és jogköre, költségvetése, feladata
PPP-kapcsolatok	Kapcsolat léte, struktúrája, megjelenésének módja, tagjai, szerepköre, feladatai, éves működési jelentés

³⁵ KLIMBURG, Alexander ed. (2012): *National Cyber Security Framework Manual*. Elérhető: <https://ccdcoc.org/multimedia/national-cyber-security-framework-manual.html> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).

Teljesítménymutató	Bizonyítékok (amelyeket mérni szükséges)
Nemzeti kockázati és fenyegetettségi mátrix	Kockázati analízis, fenyegetettségi mátrix (a nemzeti kiberbiztonsági szervezet vagy CERT által elkészített, évente felülvizsgált)
Nemzeti kibervédelmi gyakorlatok	Száma, jelentések
Tudatosságnövelés	Rendezvények, kiosztott tudatosságnövelő tájékoztató anyagok, kampányok, állampolgári biztonságtudatosság kérdőíves felmérése
Nemzeti koordináció a kiberbiztonság területén működő szereplők között	Együttműködés során végzett cselekmények, rendezvények, mandátumok, közös cselekvési program és végrehajtási dokumentáció
A nyilvános IT-rendszerek biztonságának növelése	Védekezés-észlelés-reagálás-helyreállítás terv Sérülékenység jelentése (CERT-nek), szoftverfrissítés és patch dokumentálása, biztonsági standardok
Kiberbűnözés visszaszorítása	
Nemzeti szervezeti keretrendszer	Strukturált és jól dokumentált rendszer a bűnüldöző szerveknél
Nemzeti kiberbűncselekmények esetmegoldásai	Kiberbűncselekmények statisztikái (indított eljárások, nyomozás, felderített ügyek, ítéletek)
Nemzetközi együttműködés	Határon túli együttműködés formái, érintett szervek, EC3-mal* való kapcsolat mértéke, formája. Statisztikák és költségvetési jelentések
Ágazati fejlesztések és technológia támogatása	
Szabványosítás támogatása	A szabályozó hatóságok által alkalmazott szabványok, ellenőrzések és tanúsítási mechanizmusok, új szabványok elfogadási aránya
K+F+I támogatása	Nemzeti költségvetésben meghatározott összeg
Fogyasztók számára elérhető biztonsági eszközök	Piackutatási beszámolók
Kritikus infrastruktúra védelme	
Kockázatelemzés, kockázatmenedzsment-tervek, -folyamatok	Felelősség- és folyamatirányítás-megosztási rendszer
Átláthatóság, információmegosztás, elszámoltathatóság	Megbízható információmegosztási csatornák megléte, rendszeres meetingek, nyilvánosság számára elérhető dokumentumok száma, típusa
Helyreállítási és üzletmenet-folytonossági képességek	Stratégiai dokumentumok, végrehajtási és cselekvési tervek, irányító szervek (felelősség és hatáskör megjelölésével)
Általános értékelési szempontok	
NKBS és a végrehajtás értékelése (program- és akciószinten)	Részletes teljesítménymutatók, indikátorok, mérőszámok (stratégiai egységeként, auditáló szervezet vezetésével)
Nemzetközi és nemzeti jogi kötelezettségek	A kötelezettségek végrehajtásának százalékos mutatója
Költségvetés	Költségvetés auditálása, fókuszban a kiberbiztonsági cselekvési tervben meghatározott akciók végrehajtására fordított költségekkel

* European Cybercrime Centre, vagyis Európai Kiberbűnözés Elleni Központ.

Az ITU évente készíti el a *Global Cybersecurity Index* című jelentését, amely objektív módon mutatja be az egyes országok kiberbiztonsági felkészültségét. Öt pillért (jogi, műszaki, szervezeti, képességnövelés, együttműködés) vizsgálva állapítja meg, hogy a szervezethez csatlakozott 134 állam kiberbiztonsági indexe milyennek tekinthető.³⁶ Így lehetőség nyílik az egyes államok eredményeinek összehasonlítására.³⁷ Ebben Magyarország az 51. helyet foglalja el globálisan, a helyezést azonban nem mérvadó, tekintettel arra, hogy a tanulmány alapjául szolgáló hazai információszolgáltatás erősen hiányos volt. 2018-ban ez már sokkal szervezettebben történt, így remélhetőleg hazánk jelentősen javítani fogja helyezését, ami egyben rámutat az ilyen komplex felmérések gyenge pontjára, azaz a koordinálatlan válaszadás szükségszerűen a valóságnál rosszabb eredményhez vezet.

Összességében elmondható, hogy egyik állam sem dolgozott ki olyan mutatószámot, amellyel értékelhetné saját kiberbiztonsága aktuális állapotát, csupán a nagyobb szervezetek, mint például az ENISA, az ITU vizsgálják számszerűsítve a szervezetükbe tartozó országok helyzetét. A tagállamok a különböző incidenseket a CERT-ek éves jelentései alapján feldolgozzák, és ennek alapján fejlesztik védelmi képességeiket.

Megítélésünk szerint nagyban növelné az államok kiberbiztonságát, ha valamilyen mutatószámot vezetnének be a kiberbiztonság mérésére. A kibertérből érkező fenyegetések számának emelkedése azonban vélhetően el fog vezetni oda, hogy ennek szükségességét az államok vezetői is felismerik. Jelen tanulmány írásának idején az ITU Global Cybersecurity Indexe tűnik a legalkalmasabb globális mutatónak, feltéve azt, hogy az államok adatszolgáltatása megfelelő.

5. A magyar intézményrendszer

Ahogy azt már említettük, a kormány európai viszonylatban korán felismerte a kiberbiztonság szabályozásának, valamint egy stabil intézményrendszer felállításának szükségességét.

Az Ibtv. az állami és önkormányzati szervekkel kapcsolatos kibervédelmi feladatokat a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter hatáskörébe utalta. A törvény létrehozta a Kormányzati Eseménykezelő Központot (GovCERT-Hungary) mint a magyar kormányzat információmegosztó és incidenskezelő szervezetét. Az Ibtv. megalkotása előtt, 2013-ig a nemzeti CERT szerepét, vagyis a hálózatbiztonsági incidensek kezelésének feladatát a Puskás Tivadar Közalapítvány keretein belül működő Nemzeti Hálózatbiztonsági Központ látta el. Az Ibtv. a Kormányzati Eseménykezelő Központot egyúttal a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat alárendeltségébe utalta.

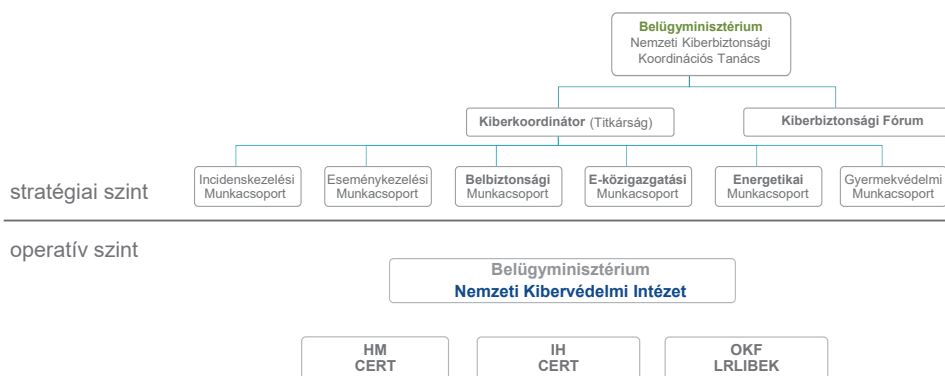
Az informatikai rendszerek megfelelőségének vizsgálatával, valamint egyéb szakmai feladatokkal az újonnan alakult, hatósági jogkörrel felruházott Nemzeti Elektronikus Információbiztonság Hatóságot (NEIH) bízták meg, amely ekkor a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szakmai irányítása alá tartozott. A szakhatósági feladatok ellátására, vagyis biztonsági tesztelések lefolytatására, sérülékenységvizsgálatok elvégzésére a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak alárendelve működő Nemzeti Biztonsági Felügyelet Elekt-

³⁶ *GCI 2017* (2017). Elérhető: www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI-2017.aspx (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).

³⁷ Az interaktív összehasonlító program (*Interactive Comparison Tool*). Elérhető: www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI_GLO_Graphics.aspx (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).

ronikus Biztonsági Intelligencia Központját (NBF-CDMA) jelölték ki. E három különálló szervezet az intézményrendszer operatív elemét, míg a Nemzeti Kiberkoordinációs Tanács (NKT) – a kormány javaslattevő, véleményező szerve – a stratégiai elemét jelentette. A Tanács, illetve a keretében működő munkacsoportok és a Kiberbiztonsági Fórum a Miniszterelnökség szakmai felügyelete alatt álltak.

2015-re azonban ez a széttagoltság megszűnt: a NEIH és az E-biztonsági Intelligencia Központ a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, az NKT a Belügyminisztérium alárendeltségébe került át (lásd 1. számú ábra). Így mind a hatósági, mind a szakhatósági, mind az eseménykezelési tevékenység egy szervezet, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hatáskörébe került (a Kormányzati Eseménykezelő Központ eddig is oda tartozott). A három tevékenységi kör összehangolására 2015. október 1-jén létrejött a Nemzeti Kibervédelmi Intézet (NKI). Ahogy Marsi Tamás megfogalmazta: „A struktúra átalakulása paradigmaváltással is együtt járt, ennek keretében az állami intézmények védelme egy meghatározott életciklus mentén valósítható meg. Az NKI létrehozásában rejlő szinergiákat kiaknázva, a rendeltetéséből fakadó egyes funkciókat rendszerbe szervezve, egy komplex biztonsági szolgáltatásportfólió jött létre, amelynek eredményeként az NKI hatékonyan képes detektálni a sérülékeny pontokat az egyes intézmények működésében.”³⁸



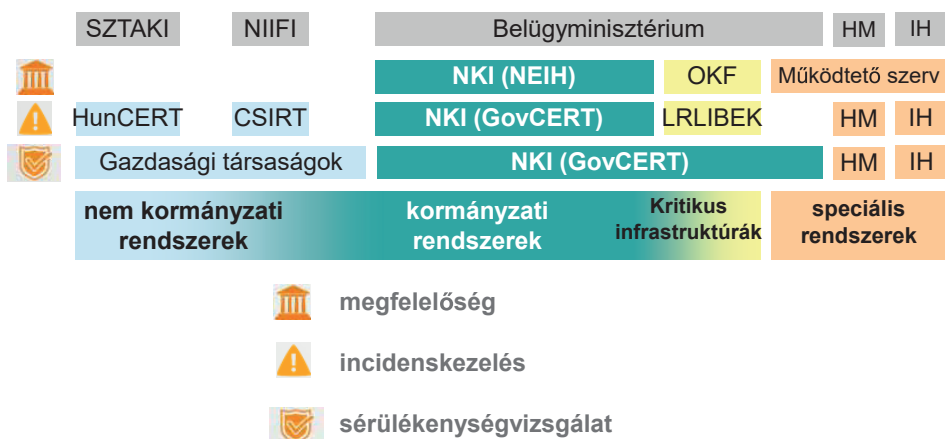
1. ábra

A magyarországi kibervédelem intézményrendszerének struktúrája, 2015. július 16.

Forrás: TIKOS Anita (é. n.): *Az NKI bemutatása*. Előadás-prezentáció. Elérhető: www.eoq.hu/szab/11/inf170227.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.)

Az NKI ily módon három szervezet egységéből, a Kormányzati Eseménykezelő Központból, a NEIH-ből és a Biztonságirányításból áll. A 2015-től érvényes szervezeti modell a 2. számú ábráról olvasható le.

³⁸ MARSÍ 2017.



2. ábra

A 2015. július 16. után érvényes szervezeti modell

Forrás: TIKOS Anita (é. n.): Az NKI bemutatása. Előadás-prezentáció. Elérhető: www.eoq.hu/szskb/11/inf170227.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.)

Fontos megemlíteni, hogy a Kormányzati Eseménykezelő Központ (GovCERT) mellett működnek ágazati eseménykezelő központok is: a honvédelmi célú elektronikus információs rendszereket érintő biztonsági események és fenyegetések kezelését a MilCERT, a polgári hírszerző tevékenységet végző nemzetbiztonsági szolgálat elektronikus információs rendszereit érintő biztonsági események és fenyegetések kezelését az IntCERT végzi. A törvényben nevesített, létfontosságú létesítmény, rendszer elektronikus információs rendszereit érintő biztonsági események és fenyegetések kezelését az állami és önkormányzati szervek kivételével az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál működő Létfontosságú Rendszerek és Létesítmények Informatikai Biztonsági Eseménykezelő Központja (LRLIBEK) látja el. Ezek mellett egyes minisztériumok létrehoztak olyan eseménykezelőket, amelyek egy adott ágazat állami szereplőit védik a különböző típusú incidensektől. Ilyen például a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség Nemzeti Információs Infrastruktúra-fejlesztési Program (KIFÜ-NIIF) által üzemeltetett eseménykezelő központ.³⁹

6. Incidenstípusok

A kiberbiztonsági mutatószám könnyebb értelmezhetősége érdekében előbb ismertetni szükséges a különböző incidenstípusokat. Ezek a következők:

- adathalászat;
- káros szoftver;
- robothálózat;
- kéretlen levél;

³⁹ MARSJ 2017.

- túlterheléses támadás;
- jogosulatlan hozzáférés;
- sérülékeny szolgáltatások;
- célzott támadás;
- honlaprongálás.

Az *adathalászat* célja, hogy valamilyen eljárás során a gyanútlan felhasználók személyes adatait megszerezzék, amelyeket aztán különböző célra használnak fel (pénzügyi visszaélés, zsarolás). Ez megvalósulhat e-mailek, hamis weboldalak, nem megbízható telepített alkalmazások, internetes hívások segítségével egyaránt. A megszerzett adatoknak a darkweben – vagyis az internet azon részén, ahol illegális eszközöket, tevékenységeket lehet könnyen, anonim módon vásárolni – igen nagy piaca van. 2017-es adatok szerint egy felhasználói fiók ára 0,0219 bitcoin (megközelítőleg 50 ezer Ft, 2018. nyári árfolyamon).⁴⁰ Az adatainkat ezen felül különböző célokra használhatják a támadók, egy célszemélyről minél több információval rendelkeznek, annál könnyebben manipulálhatják. Például zsarolhatják, hogy ily módon férjenek hozzá védett rendszerekhez, esetleg anyagi haszonért. Nem véletlen, hogy az adathalászat egyik fő trendje az úgynevezett whaling (bálnavadászat), amely során cégvezetőket, magas beosztású személyeket támadnak egyre szofisztikáltabb módszerekkel, hiszen az általuk kezelt adatok sokkal nagyobb értéket képviselhetnek.

Káros szoftver vagy más néven malware (az angol *malicious software* összevonásából kialakított mozaikszó) a rosszindulatú számítógépes programok összefoglaló neve. Ide tartoznak a vírusok, trójai falvak, férgek (*worm*), kémprogramok (*spyware*), agresszív reklámprogramok (*adware*), a rendszerben láthatatlanul megbúvó, egy támadónak kiemelt jogokat biztosító eszközök (*rootkit*). A vírus olyan rosszindulatú program, amely képes sokszorozítani és terjeszteni magát, az egyik gépről a másikra. Ugyanez a féregre is igaz, azzal a különbséggel, hogy a vírus általában „befúrja” magát egy futtatható fájlba, hogy teljesítse a célját. A trójai faló egy olyan malware program, amely nem próbálja magát lemásolni, hanem inkább úgy tesz, mintha legális szoftver lenne, és a felhasználót veszi rá a telepítésre. A nevét a görög mitológiából kapta, mivel ártalmatlan szoftvernek adja ki magát, de valójában rosszindulatú kódot rejt. A vírussal ellentétben nem akar más file-okat megfertőzni, helyette átadja az irányítást a támadónak. A féreg egy számítógépes vírushoz hasonló, önszorozító számítógépes program. Míg azonban a vírusok más végrehajtható programokhoz vagy dokumentumokhoz kapcsolódnak hozzá, illetve válnak részeivé, addig a férgeknek nincs szükségük gazdaprogramra, önállóan működnek. A kémprogramok segítségével a támadók megfigyelhetik az áldozat internetes tevékenységét, beleértve minden jellegű kommunikációjukat, átvehetik az irányítást a mikrofon, kamera fölött. Több esetben napvilágra került, hogy egyes laptopokba, telefonokba már a gyártáson előre telepítették ezeket a kémprogramokat. Az *adware* működése során különféle reklámokat jelenít meg, általában trójai programként vagy kereskedelmi alkalmazások ingyenes változataiban települnek a felhasználó eszközére. Az *adware*-ek egy része *spyware*-ként is funkcionálhat, hogy ily módon minél jobban megismerje a felhasználói szokásokat, preferenciákat, hogy

⁴⁰ A bitcoin egy virtuális, anonim fizetőeszköz, amelynek az árfolyama különböző tényezők hatására (például bányászat) változik. Egy bitcoin 2018 nyarán közel 2,3 millió Ft a coinmill.com adatai szerint. A rekord árfolyam 2018 decemberében volt, amikor 1 bitcoin piaci értéke meghaladta a 14 ezer dollárt.

célzott hirdetéseket jeleníthessen meg. A rootkit olyan szoftvereszközt jelent, amelynek telepítésével a támadók visszatérhetnek a fertőzött eszközre, ahol magas szintű felhasználói jogosultságot szereznek. A rootkitet rendkívül nehéz kimutatni, mivel a támadó aktívan próbálja elrejtetni magát az operációs rendszer és az antivírus/anti-malware programok elől. Ez a szoftver számos módon települhet a rendszerre, kihasználhatja az operációs rendszer biztonsági réseit, vagy szerezhet adminisztrátori jogokat a számítógépen.

Robothálózat vagy más néven *zombihálózat* alatt olyan fertőzött informatikai eszközök hálózatát értjük, amelyek fölött a támadók átvették az irányítást, és az eszköz erőforrásait saját céljaikra használják fel. Ezeket legtöbbször kéréstlen levelek küldésére, bitcoinbányászatra használják, azonban ilyen bothálózatokat használnak rendszerek támadására is. A fertőzött eszközök tulajdonosai sok esetben nincsenek tisztában azzal, hogy a gépük egy bothálózat tagja, csupán annyit tapasztalnak, hogy az eszköz rendkívül lelassult. A dolgok internetének terjedése növelte a zombihálózatok számát, ugyanis rengeteg IoT-eszköz nem rendelkezik megfelelő informatikai védelemmel, így a támadók könnyűszerrel átvehetik felette az irányítást. 2016 októberében a fél internetet megbénította egy olyan túlterheléses támadás, amelyet egy több tízmillió eszközből álló bothálózat irányított. A hálózat jelentős részét IoT-eszközök, így okoshűtők, webkamerák stb. alkották.

Kéretlen levél vagy közismert nevén a *spam* a feladó által nem kért, tömegesen küldött e-mail. A spameket milliós nagyságrendben küldik, ezért a sávszélességet nagyban foglalják, így jelentős terhet jelenthetnek a felhasználóknak (különösen, ha a fertőzött eszközük egy bothálózat része). A spamek jelentős része megtévesztő tartalommal bír (például nagy nyeresemény egy játékban, amellyel egyébként sosem játszottunk), piramisjátékokra, egyéb csalásokra szándékoznak rávenni a gyanútlan felhasználókat. Sok esetben a támadók célja a kéretlen levelek küldésével az anyagi haszonszerzés (például az áldozatok banki azonosítójának megszerzése). Tovább növeli a spamek kockázatát, hogy hozzájuk kapcsolódva általában számos bűncselekményt követnek el, kezdve az illegális adatszerzéstől a hitelkártyacsalásokon át a számítástechnikai rendszerekbe való betörésig.

A *túlterheléses támadásnak* két fajtáját különböztetjük meg: ezek a szolgáltatásmegtagadásos (*denial of service* vagy DoS) és az elosztott szolgáltatásmegtagadásos (*distributed denial of service* vagy DDoS) támadások. A támadás célja az informatikai szolgáltatás teljes vagy részleges megbénítása, helyes működési módjától való eltérítése. Egy meghatározott alkalmazás, operációs rendszer ismert hibáit vagy valamilyen speciális protokoll gyengéit támadja meg. Célja, hogy az alkalmazás vagy a rendszer elérésére jogosult felhasználókat megakadályozza a számukra fontos információk, a számítógépes rendszer vagy akár a számítógép-hálózat elérésében. A támadás eredményeképpen a rendszer nagyon lelassul, elérhetetlenné válik, esetleg össze is omolhat. A lényege, hogy lehetőség szerint megakadályozza a célgép elérését. A támadást bothálózatok segítségével végzik. Az egyik legjelentősebb eset 2007-re datálható, amikor közel egy hónapig a NATO-tagállam Észtország kormányzati és pénzügyi rendszerét érte túlterheléses támadás feltehetően Oroszországból. Mivel a bothálózatokhoz több mint 170 országból csatlakoztak fertőzött eszközök, nem lehetett egyértelműen bizonyítani az orosz érdekeltséget.

Jogosulatlan hozzáférés alatt azt értjük, amikor sérül a bizalmasság elve, vagyis a rendszerben tárolt adatokhoz illetéktelen személy fér hozzá, ami kompromittálja a rendszert, az adatokat.

A *sérülékeny szolgáltatások* támadási forma egy alkalmazás ismert vagy nem ismert sérülékenységet használja ki, amivel hozzáférést szereznek a rendszerhez. A nulladik napi támadás az a biztonsági fenyegetés, amely során a támadók egy szoftver még a fejlesztők által sem ismert sebezhetőségét használják ki. Mivel a hibát senki nem ismeri, így értelemszerűen nem készült hozzá biztonsági javítás. Amikor a szoftverfejlesztő tudomást szerez egy biztonsági résről, megkezdődik a verseny a támadók és a fejlesztők között; a felelősségteljes fejlesztő igyekszik befoltozni a hibát, mielőtt nyilvánosságra kerül. A nulladik napi támadás történhet akkor is, amikor a fejlesztő már tud a hibáról, de még nem volt lehetősége arra, hogy a biztonsági javítást eljuttassa a szoftver felhasználóihoz. Számos esetben azonban hiába derül ki egy szoftverről, hogy biztonsági rést tartalmaz, és hiába készül el hozzá a javítás, a kiadott frissítőcsomagokat nagyon kevesen telepítik. Így hiába van megoldás a problémára, a nem frissített alkalmazások ugyanolyan kockázatot jelentenek a felhasználóra nézve, mintha a fejlesztők nem foltozták volna be a rést. Sok alkalmazás esetében van lehetőség bekapcsolni az automatikus frissítést, de többször előfordult már, hogy a támadók a kártékony kódot nem egy letölthető programba, hanem a frissítésbe rejtették, és így fértek hozzá a rendszerhez. A nulladik napi sebezhetőségek nagy lehetőséget jelentenek a támadók számára. Ezt a típusú sebezhetőséget kihasználva változatos támadásokat tudnak végrehajtani, legyen szó például zsarolóvírusok terjesztéséről, számítógépek irányításának megszerzéséről vagy nukleáris erőművek tönkretételéről. Ez utóbbit kiválóan illusztrálja az iráni natanzi urándúsító esete, amikor az azóta hírhedtté vált kiberfegyver, a Stuxnet egyes szakértők becslése alapján hat évre vetette vissza az iráni nukleáris programot. A Stuxnet négy különböző nulladik napi sebezhetőséget használt ki, köztük a Windows operációs rendszerek korábbi sebezhetőségét, amely a számítógéphez csatlakoztatott külső adathordozókat automatikusan elindította. Ezt a fajta sebezhetőséget azóta a Microsoft kijavította, és a Windows 7 óta a rendszer rákérdez, hogy mit szeretnénk tenni a csatlakoztatott adathordozóval, nem futtatja automatikusan.

A 2017-ben a WikiLeaks által nyilvánosságra hozott Vault 7 iratok tanúsága szerint – amelyek a CIA kibertámadási képességéről rántják le a leplet az oldal állítása szerint – a szervezet közel 250 nulladik napi sérülékenységet ismer. Ezeket vagy a CIA maga, vagy a partnerszervezetei, például az NSA fedezte fel, nem kevés anyagi ráfordítással, vagy éppen hackerektől vásárolták meg az információt.

A *céltott támadás* egy komplex támadásforma, amelyben a rendszerhez való hozzáférést több, egymásra épülő támadással valósítják meg. Egy ilyen támadásnak alapját képezi a hírszerzés, amellyel feltérképezik a célszemély sebezhetőségeit, gyenge pontjait, amelyet kihasználhatnak. Ennek érdekében a támadók a fentebb felsorolt incidenstípusokból alkalmaznak egyet vagy többet, például kémprogramokat, ismert vagy nulladik napi sérülékenységeket stb. A céltott támadások kategóriájába soroljuk az úgynevezett APT-t (Advanced Persistent Threat), amely fejlett folyamatos (információbiztonsági) fenyegetést jelent, olyan támadássorozat, amelynek célja nem a károkozás, hanem a folyamatosan fenntartott rejtett jelenlét és információszerzés.

A *honlaprongálás*, vagyis *defacement* lényege, hogy a támadók valamilyen sebezhetőséget kihasználva hozzáférnek a webszerver DocumentRoot könyvtárában található fájlokhoz, amelyeket ezt követően módosítani tudnak, így lehetőségük nyílik az adott honlapot a saját maguk által összeállított tartalomra cserélni.

7. A magyar közigazgatás kiberfenyegetettsége

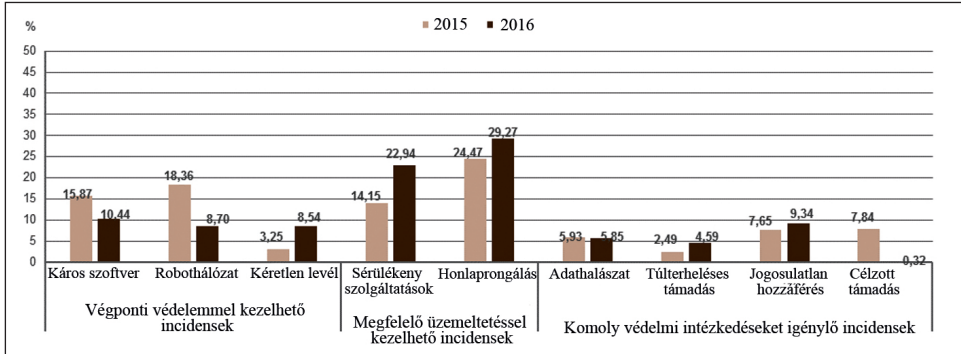
A bejelentett események típus szerinti eloszlása megmutatja, hogy mennyire képesek a magyar közintézmények a komplexebb informatikai támadások felderítésére, valamint következtetni lehet belőle arra is, hogy milyen technológiai háttér és mekkora humán erőforrás áll rendelkezésre a magyar kibervédelemben. Minél magasabb a védelemre fordított költség, úgy nő az esélye, hogy az adott nemzet képes lesz kezelni a kockázatokat, illetve képes felismerni a gyakran rejtve maradó támadásokat. Nem szabad azonban illúzióba menekülnünk, egy kibertámadás költségei mindig sokkal alacsonyabbak lesznek, mint a védelem költségei. Ettől függetlenül áldoznunk kell a védelemre, mégpedig folyamatosan növelve az erre fordítandó forrásokat.

Az általunk kidolgozott mutató három csoportra osztja az incidenseket. Az első csoportba a legalapvetőbb védelmi technikákkal kezelhető incidensek tartoznak, ezeket *végpon-ti védelemmel kezelhető incidenseknek* nevezzük. Idesoroljuk a káros szoftver, robothálózat és kérértlen levél incidenstípusokat. A második csoportba azok az incidensek tartoznak, amelyek a rendszer-üzemeltetéshez, jellemzően az intézmény elektronikus szolgáltatásaihoz, szerverkörnyezetéhez kapcsolódnak. Ezt a kategóriát összefoglalóan *megfelelő üze-meltetéssel kezelhető incidenseknek* nevezzük, ilyenek például a sérülékeny szolgáltatások és a honlapprongálás. A harmadik csoportba tartoznak azok a támadások, amelyek általában nehezen észlelhetők, kezelésükhöz jelentős infrastruktúra-beruházás, illetve a felhasználók részéről komoly biztonság-tudatossági fejlesztés szükséges, ezért *komoly védelmi intézkedéseket igénylő incidensek* néven soroljuk be ezeket. E kategóriába tartozik az adathalászat, a túlterheléses támadás, a jogosulatlan hozzáférés és a célzott támadás.

A cél, hogy a *végpon-ti védelemmel kezelhető incidensek* és a *megfelelő üzemeltetéssel kezelhető incidensek* aránya csökkenjen a *komoly védelmi intézkedéseket igénylő incidensek* arányához képest, azaz lehetőleg minél alacsonyabb esetszám mellett a rutinszerű üzemeltetéssel kivédhető problémák kevésbé jelenjenek meg, ellenben a komoly műszaki és tudásbeli felkészültséget igénylő védelmi intézkedésekkel kivédhető támadások észlelési mennyisége megnőjön. A célzott támadások mennyiségére ugyanis a védelmi oldalnak nincsen hatása, felderítési rátájukat azonban a technológiai és az emberi erőforrások fejlesztésével növelni lehet. Ennek megvalósulásával hazánk közigazgatásának kibervédelmi képessége jelentősen javulna, hiszen a rövid távon megoldható intézkedéseket megtette, ezek hiánya egyre kevesebb incidenst okoz, miközben kiépültek azok az infrastruktúrák, amelyek a potenciálisan komoly hatású incidensek észlelését lehetővé teszik.

A Nemzeti Kibervédelmi Intézetnek a magyar közigazgatási szervezetek által bejelentett incidensek 28%-a a *végpon-ti védelemmel kezelhető incidensek* kategóriájába tartozott 2016-ban (lásd 3. ábra). Ez az előző évhez képest 10%-os csökkenést mutat. A javulás egyrészt köszönhető a kormányhivatalok elterjedésének, és ezáltal a munkaállomások közpon-ti üzemeltetésének, másrészt a hatásos védelmi technikák beszerzése és üzemeltetése viszonylag egyszerű, így egyre több intézménynél használják őket. A *megfelelő üzemeltetéssel kezelhető incidensek* háttérben jellemzően szakértő- és szakértelemhiány áll. 2016-ban a bejelentett incidensek 52%-a tartozott ebbe a körbe, szemben az előző évi 39%-kal. A magyar közigazgatás erőteljes IT-centralizációja, amely során a rendszerüzemeltetés egyre inkább a NISZ Zrt.-hez kerül, illetve megjelennek az olyan közpon-ti szolgáltatások, mint például az ASP, segíthet ennek a problémának a megoldásában. A statisztikák szerint

a komoly védelmi intézkedéseket igénylő incidensek okozzák a legkomolyabb károkat, sokszor mégis észrevétlenek maradnak. A 2016-ban bejelentett incidensek 20%-a tartozott ebbe a körbe, ami enyhe csökkenést jelent a 2015-ben mért 24%-hoz képest. A célzott támadások az összes bejelentett incidens 0,32%-át teszik ki, ez alapján valószínűsíthető, hogy a nemzetbiztonságot potenciálisan fenyegető kibertámadások jórészt észrevétlenek maradnak.⁴¹

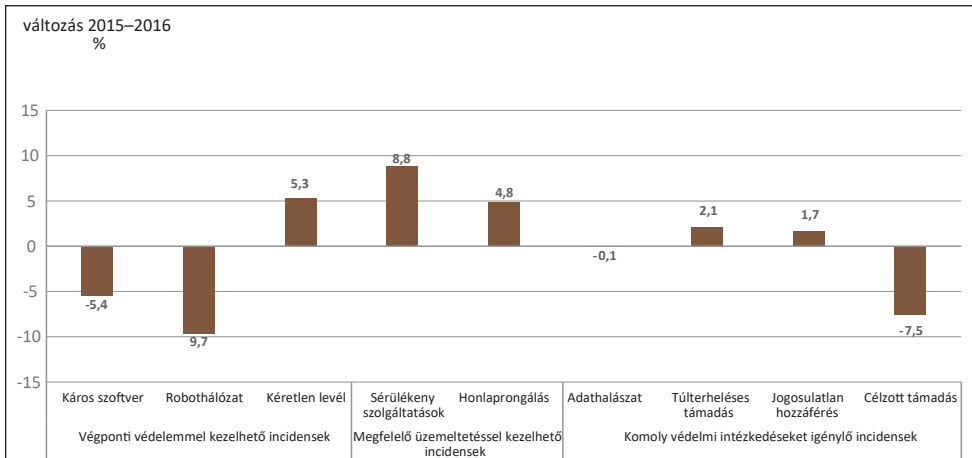


3. ábra

Incidenstípusok 2015–2016

Forrás: NKI, szerkesztette: NKE ÁKFI ÁRK Mérési és Módszertani Iroda

Az incidensszámok százalékos változása a 4. ábráról olvasható le.



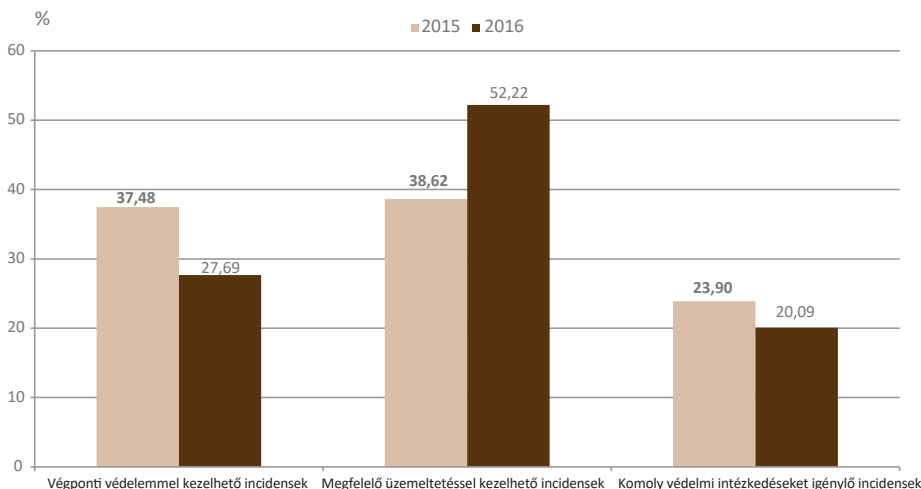
4. ábra

Incidensszámok százalékos változása 2015–2016

Forrás: NKI, szerkesztette: NKE ÁKFI ÁRK Mérési és Módszertani Iroda

⁴¹ Az állítás módszertani szempontból első olvasatra merésznek tűnhet, hiszen ha nem ismert a rejtett támadások száma, hogyan számolhatunk vele. Ennek magyarázatául bővebben lásd *New Anti-APT Tools Are No Silver Bullets: An Independent Test of APT Attack Detection Appliances* (2014). Elérhető: <http://blog.crysys.hu/2014/11/new-anti-apt-tools-are-no-silver-bullets-an-independent-test-of-apt-attack-detection-appliances/> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).

A kiberbiztonsági incidensek száma a három kategória alapján az 5. ábrán látható.



5. ábra

Kiberbiztonsági incidensek százalékos aránya a kategóriák alapján 2015–2016

Forrás: NKL, szerkesztette: NKE ÁKFI ÁRK Mérés és Módszertani Iroda

8. Fejlesztendő területek

Annak érdekében, hogy az előző fejezetben megfogalmazott célt meg lehessen valósítani, folyamatosan fejleszteni szükséges a kiberbiztonsági képességünket.

Megítélésünk szerint ennek első lépése az MNKBS felülvizsgálata kell, hogy legyen, hiszen az elmúlt öt évben több új típusú fenyegetés született a kibertérben, amelyekre reflektálni szükséges, illetve az Európai Unióban jelentős jogi változások is bekövetkeztek. Ilyen jelentős változás a 2018. május 25-től alkalmazandó általános adatvédelmi rendelet (GDPR), valamint a szintén 2018-tól életbe lépő NIS-irányelvek.

„A GDPR a személyes adatokat kezelő szervezetek számára átfogó adatbiztonsági előírásokat tartalmaz, a megfelelőség bizonyítását széles körű és részletes dokumentációhoz köti, továbbá már az adatok kezelésének megkezdése előtt kockázatalapú⁴² tervezést és az adatvédelmi garanciák számbavételét várja el az adatkezelőtől. Az új szabályozás kiemelt figyelmet fordít az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technológiára (például titkosítás), és rögzíti, hogy minden adatkezelő köteles dokumentálni, bizonyos esetekben

⁴² A GDPR 32. cikkének megfogalmazása szerint a természetes személyek jogaira és szabadságaira jelentett, változó valószínűségű és súlyosságú kockázat figyelembevételével kell kialakítani az adatbiztonsági intézkedéseket.

bejelenteni, valamint az érintetteket is tájékoztatni a személyes adatokat érintő incidensekről.⁴³

„A NIS-irányelv alapvetése a hálózati és információs rendszerek és szolgáltatások megbízhatósága és biztonsága, mivel ezen információs rendszereknek és szolgáltatásoknak kiemelt szerepük van az áruk, szolgáltatások és személyek határokon átnyúló mozgásának támogatásában, azok szabad áramlásában. Ezen információs hálózatoknak a működési problémái, adott esetben a szolgáltatáskiesések nemcsak az egyes tagállamokra vannak kihatással, hanem több tagállamra vagy akár az egész Európai Unióra is, a cselekmény irányultságától és az adott rendszer jellegétől (kritikus infrastruktúra vagy sem) függően. A NIS-irányelv kitér arra, hogy a fenyegetettségek egyre összetettebbek, a biztonsági események nagyságrendje, gyakorisága és hatása folyamatosan növekszik, amelyek komoly kockázatot jelentenek a hálózati és az információs rendszerek működésére nézve. A működés akadályozására vagy megszakítására irányuló szándékos és célzott cselekmények, ha azokból biztonsági esemény keletkezik, hátrányos hatást gyakorolnak az Európai Unió gazdaságára, jelentős pénzügyi veszteségeket, a felhasználói bizalom elvesztését és súlyos károkat okozhatnak. A fenyegetettségek közül kialakuló biztonsági események megelőzésére és kezelésére az Európai Unió tagállamai eltérő módon vannak felkészülve, ezért a NIS-irányelv célja, hogy kialakítsa a hálózati és információs rendszerek biztonságának általános szintjét az Európai Unióban, és egyenlő versenyfeltételeket biztosítson az összes uniós országra vonatkozó harmonizált szabályozás bevezetésével.”

E két szabályozó tovább javíthatja a kiberbiztonsági mutatókat.

A stratégiába célszerű lenne beépíteni azokat a mérőszámokat, amelyek segítségével kimutathatóak lennének az informatikai rendszerek hiányosságai. Az értékelési rendszer alapjául az ENISA korábban ismertetett kiberbiztonsági kézikönyve szolgálhat.

A stratégia felülvizsgálata mellett fontosnak tartjuk az együttműködés kiterjesztését és erősítését az állami és piaci szereplők között, amelynek alapját az interoperabilitás kell, hogy képezze. Fontos, hogy a különböző szereplők azonos fogalmi készletet használjanak, ugyanis ennek hiánya nagyban nehezíti az együttműködést, a közös szándék ellenére.

Mindezek mellett nem lehet eléggé hangsúlyozni az oktatás szerepét, hiszen lehet bármilyen védett egy informatikai rendszer, lehetnek bármilyen szabályzók, ha a felhasználók biztonságtudatossága, valamint digitális írástudása nem éri el a megfelelő szintet, akkor a rendszer könnyen sebezhetővé válik. Az oktatás azonban nem vonatkozhat csupán arra, hogy elérjen egy bizonyos szintet az ismeretanyag átadása, folyamatosnak kell lennie, ugyanis e terület állandóan változik, emiatt bizonyos időközönként újra képezni szükséges a felhasználókat. Megítélésünk szerint az oktatást a lehető legkorábban, már óvodáskorban szükséges lenne elkezdni (nem csupán tudatossági, de programozási ismeretekkel kapcsolatban is), és minden korosztályra ki kell terjednie. Nem szabad elfelejteni, az idős internetezők ugyanolyan kiszolgáltatottak a különböző internetes támadásokkal szemben, mint a gyerekek.

⁴³ Bodó Attila Pál (2017): *Biztonsági eseménykezeléssel kapcsolatos elvárások a hazai és nemzetközi jogban*. Éves továbbképzés az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy számára 2017. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

Végezetül a költségvetést kell megemlítenünk. Ahogy az előző fejezetben is megfogalmaztuk, bővíteni kell a védekezésre fordított forrásokat, mert enélkül nem növelhető a védekezés hatékonysága.

9. Összegzés

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, a magyar közigazgatás mennyire kiszolgáltatott a kibertérből érkező fenyegetettségekkel szemben. Ennek érdekében áttekintettük az incidenskezelés alapfogalmait, vizsgáltuk a nemzetközi kiberbiztonsággal kapcsolatos stratégiai dokumentumok fejlődését, illetve a magyarországi intézményrendszer kialakulását, jelenlegi állapotát.

A magyar közigazgatás kiberbiztonsági reagálóképességének fejlesztése érdekében megvizsgáltuk a Nemzeti Kiberbiztonsági Intézetnek 2015-ben és 2016-ban bejelentett incidenstípusokat, amelyek alapján meghatároztunk három kategóriát, úgymint végponti védelemmel kezelhető incidensek, megfelelő üzemeltetéssel kezelhető incidensek és komoly védelmi intézkedéseket igénylő incidensek. E három kategória alapján kidolgoztuk azokat a fejlesztendő területeket, amelyek növelhetik a magyar közigazgatás kiberbiztonságát.

Megítélésünk szerint az állami kibervédelmi képességek folyamatos fejlesztése elengedhetetlenül fontos, amelynek részét kell, hogy képezzék a normatív, költségvetési, oktatási, illetve együttműködésekre vonatkozó fejlesztések. Mindezek mellett fontosnak tartjuk egy olyan mérőszám kidolgozását, amelynek segítségével évente értékelni lehet hazánk kibervédelmi képességét, hogy a fejlesztéseket ez alapján lehessen végrehajtani. Az ITU Global Cybersecurity Index mutatója jó kiindulópont lehet abban az esetben, ha a felmérés alapjául szolgáló kérdőív nyilvánosan is elérhetővé válik, illetve ha a hazai válaszadás is kellően részletes.

Felhasznált irodalom

- Az interaktív összehasonlító program (Interactive Comparison Tool).* Elérhető: www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI_GLO_Graphics.aspx (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).
- BELÁZ Annamária (2017): *A magyar kibervédelmi szabályozás továbbfejlesztésének lehetőségei – Különös tekintettel a stratégiaalkotásra.* Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: www.researchgate.net/publication/318284670_Belaz_Annamaria_A_magyar_kibervedelmi_szabalyozas_tovabbfejlesztésének_lehetosegei_-_Kulonos_tekintettel_a_strategiaalkotásra (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).
- BODÓ Attila Pál (2017): *Biztonsági eseménykezeléssel kapcsolatos elvárások a hazai és nemzetközi jogban.* Éves továbbképzés az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy számára 2017. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Existing Taxonomies.* ENISA. Elérhető: www.enisa.europa.eu/topics/csirt-cert-services/community-projects/existing-taxonomies (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- GCI 2017* (2017). Elérhető: www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI-2017.aspx (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).
- Jó Állam Jelentés.* Elérhető: <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

- KLIMBURG, Alexander ed. (2012): *National Cyber Security Framework Manual*. Elérhető: <https://ccdcoe.org/multimedia/national-cyber-security-framework-manual.html> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).
- KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/kfop-212-vekop-15-a-j-kormnyzst-megalapoz-kzszolglat-fejleszts (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2013). Az Európai Unió Kiberbiztonsági Stratégiája: egy nyílt, biztonságos és megbízható kibertér. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013JC0001&from=HU> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- LIVERI, Dimetria – SARRI, Anna (2014): *An Evaluation Framework for National Cyber Security Strategies*. Elérhető: www.enisa.europa.eu/publications/an-evaluation-framework-for-cyber-security-strategies (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).
- Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiája* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/9/51/d0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Exportfejleszt%C3%A9si%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája*. Elérhető: www.kormany.hu/download/6/0e/c0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Gyermekv%C3%A9delmi%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/0/cc/d0000/MDO.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- Magyarország Digitális Startup Stratégiája* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/d/8c/e0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Startup%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- MARSI Tamás (2017): *A Nemzeti Kibervédelmi Intézet szerepe az eseménykezelésben*. Éves továbbképzés az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy számára. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- MÉSZÁROS Rezső (2001): A kibertér társadalomföldrajzi megközelítése. *Magyar Tudomány*, 46. évf. 7. sz. 769–779.
- MUHA Lajos (2009): Infokommunikációs biztonsági stratégia. *Hadmérnök*, 4. évf. 1. sz. 214–227.
- Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download-/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- New Anti-APT Tools Are No Silver Bullets: An Independent Test of APT Attack Detection Appliances* (2014). Elérhető: <http://blog.crysys.hu/2014/11/new-anti-apt-tools-are-no-silver-bullets-an-independent-test-of-apt-attack-detection-appliances/> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).
- TIKOS Anita (é. n.): *Az NKI bemutatása*. Előadás-prezentáció. Elérhető: www.eoq.hu/szakb/11/inf170227.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 14.).
- WAMALA, Frederick (2011): *The ITU National Cybersecurity Strategy Guide*, 2011. Elérhető: www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 08.).

Jogi hivatkozások

- 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13047.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozat A „Digitális Nemzet Fejlesztési Program” megvalósításáról. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14152.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
- 185/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet a Kormányzati Eseménykezelő Központ és az eseménykezelő központok feladat- és hatásköréről, valamint a biztonsági események kezelésének, a biztonsági események műszaki vizsgálatának és a sérülékenységvizsgálat lefolytatásának szabályairól. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1500185.kor (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1200166.tv (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).
2013. évi L. törvény Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=160206.323158 (A letöltés dátuma: 2017. 07. 06.).

Kitekintés a közigazgatás-fejlesztés nemzetközi mérhetőségére

Bojtor András¹ – Bozsó Gábor²

1. Bevezetés

A Jó Állam-kutatások egyik alapvetése, hogy – a Magyar Programban meghatározott definíció alapján – „[a]z állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”.³ Ezen kutatások során azt vizsgáljuk, hogy az állam a közszolgáltatásainak fejlesztése során miképpen képes hozzájárulni a polgárai életminőségének, jóllétének javulásához. „A jó kormányzás feltétele a jó közigazgatás.”⁴

Az elmúlt nyolc évben jelentős átalakítások zajlottak hazánkban a közigazgatás területén, amelyek legfontosabb, átfogó célja az észszerű és hatékony működés megvalósítása az állampolgárok kényelmes és áttekinthető ügyintézése érdekében. Átfogóan átszervezték és egységesítették a területi közigazgatást, elindult az egyablakos ügyintézési rendszer, és 2011. január 1-jétől működnek a fővárosi és a megyei kormányhivatalok. Megemlíthetők még az adóigazgatás területén hozott intézkedések (például ekaer, szja), az eljárási szabályok reformja vagy a közszolgálati humán tőke rendszerszintű fejlesztése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásával. Jelenleg is számos további fejlesztés zajlik, vagy áll tervezés, kidolgozás alatt, részben az Európai Unió által biztosított támogatások felhasználásával. Ezen fejlesztések zömének fő célja a közszolgáltatások és a közigazgatás átvezetése a digitális korba úgy, hogy ennek eredményeképp mind a lakosságra, mind a vállalkozásokra minél kevesebb adminisztratív teher háruljon, ezzel javítva az ország gazdasági versenyképességét.

¹ Bojtor András projekt szakmai fejlesztő, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda.

² Bozsó Gábor projekt szakmai fejlesztő, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda.

³ „A közjó fogalma, hogy 1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt; 2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében; 3. az állam egyetlen önérdelme, hogy az előző két közjóelem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.” Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2012). 6. Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

⁴ Kis Norbert (2014): The Quality of Governance and its Assessment. In KADÁR Krisztián ed.: *Good Governance, International Dimensions*. Budapest, National University of Public Service. 43.

Tanulmányunkban nemzetközi példák alapján azt vizsgáljuk, hogy a jó kormányzás⁵ keretrendszerében miképpen mérhető, számszerűsíthető a közszolgáltatások (kiemelten az e-kormányzás és e-közigazgatás) területén végrehajtott fejlesztések hatásossága Magyarországon, és milyen mérhetőégi problémák merülnek fel a megfelelő indikátorok kiválasztása során. A tanulmány átfogó célzattal készült, nem célja sem az egyes alterületek, sem az adatok és eredmények részletes elemzése, mivel ezeket a kötet más tanulmányai elvégzik, valamint egy jövőbeli tanulmány alapjául szolgálnak majd.

Kutatásaink kezdetén azzal szembesültünk, hogy a különböző nemzetek közigazgatásának felépítése, működése és az általuk végrehajtott fejlesztések között jelentős eltérések figyelhetők meg. Nem találtunk olyan nemzetközi indikátorrendszert, amely közvetlenül és kizárólag a közigazgatás fejlődését mérné. Így az elérhető mutatórendszereknek csupán bizonyos elemeit használtuk fel az elemzésünkben.

Az állami projektek keretében végrehajtott fejlesztéseken túl számos tényező befolyásolja a nemzetközi összehasonlításra kiválasztott összetett indikátorok eredményét.⁶ A releváns szakirodalom és mérhetőégi problémakörök áttekintése után részletesen elemezzük azokat a nemzetközi indikátorokat, amelyek a magyar közigazgatás teljesítményét is vizsgálják, különös figyelemmel Magyarország elhelyezkedésére az értékelés nyomán előálló rangsorokban.

2. Intézmények szerepe a közigazgatásban

A jó kormányzás kedvezően hat a gazdasági növekedésre és fejlődésre,⁷ ezért annak elemzésekor érdemes figyelembe venni az intézmények és azok esetleges változásainak szerepét.⁸ Napjainkban egyre nagyobb figyelem irányul az új intézményi közgazdaságtan eredményeire,⁹ illetve a kapcsolódó empirikus kutatásokra.¹⁰ „Az intézmények hatással

⁵ A jó kormányzás konszenzusos alapelvei: joghoz kötöttség, integritás, pártatlanság, befogadás, nyitottság, felhasználóbarátság, érzékenység, összeköthetőség, hatékonyság, eredményesség, fenntarthatóság, jövőkép, önértékelő, innováció, számonkérhetőség. *Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners 2017 edition, Abridged version* (2017). 19–20. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

⁶ A nemzetközi összehasonlításban használt összetett indikátorok problematikájáról bővebben: OMAN, P. Charles – ARNDT, Christiane (2010): *Measuring Governance*. OECD Development Centre Policy Brief No. 39. Elérhető: www.oecd.org/dev/46123827.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

⁷ CALLEJA, Rachael – CARMENT, David – SAMY, Yiagadeesen (2015): *Governance Indicators and Policy Making: Theory and Practice*. In ROTBERG, I. Robert ed.: *On Governance – What It Is, What It Measures and Its Policy Uses*. Canada, Centre for International Governance Innovation. 93–108.

⁸ NELSON, R. Richard – SAMPAT, N. Bhaven (2011): *Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance*. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 44. 31–54. Elérhető: [https://doi.org/10.1016/S0167-2681\(00\)00152-9](https://doi.org/10.1016/S0167-2681(00)00152-9) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

⁹ NORTH, C. Douglass (1991): *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5. No. 1. 97–112. Elérhető: www.jstor.org/stable/1942704 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.); WILLIAMSON, E. Oliver (1998): *Transaction Cost Economies: How It Works; Where It is Headed*. *De Economist*, Vol. 146. No. 23. Elérhető: <https://doi.org/10.1023/A:1003263908567> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

¹⁰ CRESCENZI, Riccardo – DI CATALDO, Marco – RODRÍGUEZ-POSE, Andrés (2016): *Government Quality and the Economic Returns of Transport Infrastructure Investment in European Regions*. *Journal of Regional Science*, Vol. 56. No. 4. 555–582. Elérhető: <http://doi.org/10.1111/jors.12264> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

vannak a gazdaságok teljesítményére”,¹¹ ám ez a hatás lehet kedvező és káros is. Nemcsak az intézmények megléte lényeges, hanem azok minősége és az általuk képviselt értékek/ideológiák is.

Az intézmények mellett napjainkban a területiség szempontja is kiemelt figyelmet kap az Európai Unió politikáinak kidolgozásánál és végrehajtásánál.¹² A hetedik *Kohéziós jelentés* alapján „az intézményeknek, amelyek egy ország gazdasági és társadalmi kölcsönhatásait irányítják, egy sor fontos kritériumot kell teljesíteniük. Ezek közé tartozik a korrupció hiánya, a verseny és a közbeszerzés megvalósítható megközelítési módja, a hatékony jogszabályi környezet, valamint a független és hatékony igazságszolgáltatás. Emellett az intézményi és igazgatási kapacitás erősítése, az adminisztratív teher csökkentése és a jogalkotás minőségének javítása megalapozza a strukturális kiigazításokat, valamint ösztönzi a gazdasági növekedést és a foglalkoztatottságot.”¹³ Az intézmények erősítése az állami kapacitások befolyásolásán keresztül történhet, mivel „az állami kapacitás az állami intézmények képességét jelenti a hivatalosnak tekintett – alkotmányban, alaptörvényben, kormányprogramokban, egyéb jogi normákban rögzített – célok végrehajtására”.¹⁴ Jelen tanulmány a társadalmi és politikai célok kijelölésének témakörével nem foglalkozik.

A megfelelően szervezett állami kapacitások és a demokratikusan működő intézmények előmozdítják a gazdasági növekedést, ugyanakkor a kapcsolat nem csak kizárólagos lehet, hiszen például jelentős gazdasági fejlődést értek el az 1950-es évek után Dél-Koreában diktatórikus uralom alatt is.¹⁵

3. Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban

A lisszaboni stratégia folytatásaként elfogadott *Európa 2020* stratégia az intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés hármas prioritásán alapszik, és négy számszerűsített célt is megfogalmaz, amelyeket 2020-ra kell(ene) elérniük az Európai Unió államainak.¹⁶ A rendelkezésre álló források keretszámait az utolsó pillanatban elfogadott, 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó keret költségvetés tartalmazza. A kohéziós politikának is hozzá kell

¹¹ NORTH, C. Douglass (2010): *Intézmények, intézményi változás és gazdasági teljesítmény*. Budapest, Helikon Kiadó. 13.

¹² *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011* (2011). Gödöllő, Hungary. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

¹³ *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk. Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról* (2017). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

¹⁴ KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2014): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás szerk. (2014): *A jó állam mérhetősege II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 21–25.

¹⁵ GLAESER, L. Edward et. al. (2004): *Do Institutions Cause Growth?* NBER Working Paper 10568. Elérhető: www.nber.org/papers/w10568 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

¹⁶ *Az Európa 2020 stratégiát, valamint más indikátorrendszereket lásd még: KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI SÁNDOR (2016): A kormányzás hatékonyságának feltételei és modelljei*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 21–35.

járulnia a növekedési célok teljesítéséhez, ezért 11 tematikus célkitűzést fogalmaztak meg erre az időszakra vonatkozóan:¹⁷

Kutatás- és technológiafejlesztés, az innováció erősítése;

1. Az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének és használatának terjesztése, minőségük javítása;
2. A kkv-k versenyképességének fejlesztése;
3. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre való áttérés támogatása;
4. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása;
5. A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
6. A fenntartható közlekedés előmozdítása és a hálózati infrastruktúrák javítása;
7. A fenntartható és minőségi foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása;
8. A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység és a diszkrimináció elleni küzdelem;
9. Befektetés az oktatásba, a képzésbe és az élethosszig tartó tanulásba;
10. A közigazgatás hatékonyságának javítása.

A közigazgatási fejlesztések szempontjából a 11. cél, „A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás” a releváns. Ennek forrásai származhatnak az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, a Kohéziós Alapból és jelentős részben az Európai Szociális Alapból.

A források felhasználására a tagállamok eltérő számú operatív programot készítettek a tervezési időszakban. A 2014–2020-as keret költségvetési időszakban Magyarországhoz hasonlóan¹⁸ Görögországban, Romániában, Szlovákiában, Bulgáriában és Olaszországban is külön, önálló operatív programba vonták össze a modern, hatékony közigazgatás kiépítéséhez szükséges fejlesztéseket. A magyar operatív program által támogatott projekteknek összhangban kell lenniük a 2015-ben megjelent Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával, amelynek célja a magyar versenyképesség növelése a közigazgatás megújítása révén, ügyfélközpontúságának, szolgáltató jellegének és hatékonyságának fokozásával.¹⁹

A 2014–2020-as időszak kiemelt célja – a közszolgáltatások színvonalának javítása és a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése mellett – az úgynevezett digitális állam kiépítése, amely magában foglalja többek között az interoperabilitás fej-

¹⁷ Bővebben lásd: *A 2014–2020 közötti időszak prioritásai*. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/how/priorities/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

¹⁸ Magyarország esetében az idetartozó kiemelt projekteket a Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program (KÖ-FOP) tartalmazza, amely az adminisztratív teher csökkentése mellett célként fogalmazza meg az életpályamodel, az emberierőforrás-menedzsment és az e-közigazgatás fejlesztését.

¹⁹ Az OECD a digitális kormányzással kapcsolatban kiemeli, hogy ambiciózus a magyar kormányzat azon célja, hogy az adminisztratív díjakat és költségeket 10%-kal, illetve az (anyag- és időbeli) adminisztratív terheket 20%-kal csökkentse. Javasolja, hogy interoperabilitási fejlesztéseknél törekedni kell arra, hogy az eredmények még inkább a felhasználók oldalán jelenjenek meg, illetve a már létező szolgáltatásoknak a potenciális felhasználók körében történő disszeminációjára. *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020* (2017). OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264286535> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

lesztését.²⁰ A korábban ismertetett 11 tematikus cél második céljához („Az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének és használatának terjesztése, minőségük javítása”) kapcsolódó fejlesztések közvetve szintén hozzájárulnak a közigazgatási fejlesztések hatásosságához. Itt kell azonban megemlíteni, hogy nem elég az infrastruktúrákat kiépíteni és a közszféra dolgozóit felkészíteni, megfelelő képességekkel rendelkező állampolgárok is szükségesek, akik tudnak élni a technológia biztosította lehetőségekkel.

4. Hatékonyság és hatásosság

A megfelelően végzett kormányzati munka a közszolgáltatások színvonalán keresztül hatással van az állampolgárok életminőségére is – áll a 2009-es Stiglitz–Sen–Fitoussi-jelentésben.²¹ A közszolgáltatások fejlesztésének – és ezen belül különösen az operatív programok támogatásával megvalósuló fejlesztéseknek – érdemes mind a hatékonyságát, mind a hatásosságát vizsgálni. A hatékonyság vizsgálatának bevett módszere a költség-haszon elemzés, amely során azt vizsgáljuk, egységnyi költséggel szembeállítva mekkora hozadék, határhaszon keletkezik. Jelen tanulmányban a hatásosság fogalmát, illetve mérési problémáit vizsgáljuk.

Érdemes tisztázni a kibocsátás (*output*) – eredményesség (*result* vagy *outcome*) – hatás (*impact*) indikátorok közötti eltéréseket, hogy meg tudjuk határozni, hogy mit is értünk pontosan a projektek hatásossági vizsgálata alatt. A kibocsátási indikátorok alapvetően a projektek által végrehajtott kézzelfogható fejlesztéseket jelentik, például az infrastrukturális fejlesztések során megépített utak hosszát kilométerben, vagy ha a közigazgatás humán-erőforrás-fejlesztéseit vizsgáljuk, akkor a képzésben részt vevők számát. A eredményindikátorok ezzel szemben megmutatják, hogy például a megépített autópálya esetében milyen mértékű az utazásiidő-csökkenés, vagy a második példánkban a képzésen részt vevők hány százaléka szerez képesítést az elvégzett tanfolyam végén. A hatásosság indikátorai pedig a végső célban bekövetkezett változásokat mutatják meg (például gazdasági növekedés, foglalkoztatás emelkedése, vagy akár ezeknek a közbenső hatásosságát, mint a termelékenység növekedése, az export vagy a beruházások mértékének emelkedése).²²

A 2014–2020-as kohéziós politika kialakítása és megvalósítása során a korábbi időszakhoz képest hangsúlyosabban jelenik meg az eredmény- és célorientáltság. Megnőtt az igény a fejlesztési források hatásosságának pontosabb bemutatására, hiszen ezek

²⁰ A 2017 júliusában elfogadott Digitális Jólét Program 2.0 egyik pillérét a digitális állam alkotja (a digitális kompetenciák és digitális gazdaság mellett), amely tartalmazza a digitális közigazgatási fejlesztéseket, hangsúlyozva azoknak a felhasználóbarát jellegét, mind az igénybe vevő állampolgárok, mind a szolgáltatást nyújtó hivatalnokok részéről. *Digitális Jólét Program 2.0* (2017). Elérhető: <https://digitalisjoletprogram.hu/api/v1/companies/15/files/98800/download> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

²¹ STIGLITZ, E. Joseph – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

²² A kormányzati teljesítményről, annak hatékonyságáról és mérhetőségéről lásd még: GAJDUSCHEK György (2014): Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 97–116.; SZABÓ Tamás – BOZSÓ Gábor – JUGOVITS Károly (2017): *Közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatás-elemzése*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem. 18–32.; SZEPESI Balázs (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. II. kötet: Hatásvizsgálat szervezőknek*. Budapest, HÉTFÁ Kutatóintézet.

a hatóságindikátorok biztosítják a megfelelő inputokat az átfogó stratégiai tervezéshez és a hatékony szakpolitikák kimunkálásához.

Magyar pilotprogramként jelenik meg az Európai Unió támogatásával megvalósuló közigazgatás-fejlesztési projektek²³ hatásainak projektszintű mérésére és leírására szolgáló Jó Állam Projektmutatók rendszere. A kialakított mutatók egyrészt biztosítják az egyes fejlesztések hatásainak pontosabb mérését, másrészt támogatják a stratégiafókuszú kormányzást. Az országos közigazgatási állapotok, folyamatok, trendek átfogó jellemzésére a *Jó Állam Jelentés Hatékony közigazgatás* hatásterületének mutatói alkalmazhatóak. A nemzetközi összehasonlítás szintjén nincs egységes módszertan alapján összeállított, a közigazgatás mindegyik szintjére és dimenziójára kiterjedő indikátorrendszer. A következtetések levonására így csak egyes mutatók kiválasztása mentén van lehetőség.

5. Az indikátorok kiválasztásának dilemmái

Becslések szerint 93 különböző kormányzati indikátorrendszer²⁴ létezik napjainkban, amelyek az országok közötti összehasonlítást gyakran magas absztrakciós szinten valósítják meg.

Az általunk vizsgált közszolgáltatási fejlesztések nyomán bekövetkezett hatások a kormányzás teljesítményének eredményindikátorainak is tekinthetők, amelynek mérése korlátozottan lehetséges. Gyakran azt tapasztaljuk, hogy – részben az objektív adatok híján – szubjektív adatokon (például lakossági percepción) alapuló indikátorok kerülnek felhasználásra.²⁵

Ilyen, gyakran használt percepciós indikátor például a kormányzatba vetett bizalmat mérő index. A lakosság kormányzatba vetett bizalma közvetetten az összes európai uniós és saját forrásból megvalósuló fejlesztések sikerességét befolyásolja. A kormányzatba vetett bizalom mért értékei nemzetközileg összehasonlítható módon megjelennek mind az Eurobarometer kiadványaiban, mind a két évente kiadott *Kormányzati körkép (Government at a Glance)*²⁶ adatai között. Magyarországon a kormányzatba vetett bizalom még mindig nagyon alacsonynak tekinthető: az OECD által is használt Gallup World Poll felmérése alapján csupán 42% volt 2016-ban, habár 2007-hez képest 5%-os növekedést mutat. További érdekesség, hogy a vizsgált időszakban az országok megközelítőleg kétharmadában romlott a mutató, tehát a válságot követően az OECD-országok harmadában – köztük Magyarország – volt képes erősödni a lakossági bizalom a kormányzatban (Vö. *Hungary:*

²³ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében. Részletesen 1004/2016 (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról.

²⁴ ROTBERG, Robert I. ed. (2015): *On Governance, What It Is, What It Measures and Its Policy Uses*. Waterloo, Canada. Centre for International Governance Innovation.

²⁵ KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítményértékelés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–94. Elérhető: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoigalat-jo-kozigig_0original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

²⁶ *Government at a Glance 2017* (2017). Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1526479434&id=id&accname=oid053906&checksum=ABB4E34AE31D62070476C38D26D4262C (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).

Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020 [2017]. OECD Public Governance Reviews.). Ez utóbbi a puha adatok mellett kemény adatok segítségével is összehasonlítja a tagállamok teljesítményét, sőt egy-egy adott területre vonatkozó összegző táblázatok is találhatóak benne (például teljesítményalapú költségvetés jellemzése).²⁷

A megfelelő mutatók kiválasztásának korlátját jelenti, hogy vagy nem állnak már rendelkezésre friss adatsorok, vagy a vizsgált országok között nem szerepel Magyarország (például WASEDA Ranking²⁸).

Az indikátorok kiválasztásánál körültekintően kell eljárni, a módszertan megalapozottságára is figyelemmel kell lenni. A Heritage Alapítvány által összeállított indikátorrendszer gazdasági szabadság indexe²⁹ példaként szolgálhat arra, hogy egy-egy uralkodó ideológia mennyire képes befolyásolni az összehasonlítást. Ebben az esetben minden állami beavatkozást kedvezőtlen értékkel büntet az index, ugyanakkor bizonyos állami intézményekre szükség van.

A következőkben ismertetjük azokat a főbb, különböző nemzetközi szervezetek által kidolgozott indikátorrendszereket, amelyeknek egy vagy több mutatója a közigazgatás teljesítményét méri valamilyen aspektusból. Majd ezen indikátorrendszerek közül hármat kiemelünk, amelyek mutatói a megítélésünk szerint a leginkább alkalmasak a közigazgatási fejlesztések hatásosságának mérésére.

5.1. Jogállamiság³⁰

A kormányzati munka általános értékelésekor gyakran találkozhatunk a Világbank által összeállított, több mint 200 országra kiterjedő nemzetközi kormányzati indikátorokkal (*Worldwide Governance Indicators*), amelyek hat dimenzió mentén jellemzik az országokat: véleménynyilvánítás és elszámoltathatóság; politikai stabilitás és erőszak hiánya; kormányzati hatékonyság; szabályozási minőség; jogállamiság; korrupció ellenőrzése.

A jogállamiság megvalósulását, az igazságszolgáltatás függetlenségét, az alapvető emberi jogok megvalósulását részletesen értékeli World Justice Project keretében összeállított jogállamiság-index (*Rule of Law Index*) 113 országban. Az index nyolc tényező mentén, 44 alindikátorral (egy pedig az informális igazságszolgáltatásra vonatkozóan) jellemzi a kormányzás jogállami dimenzióját. Összeállításakor több mint 110 ezer állampolgár és 3000 jogi szakember véleményét építik be.³¹ Magyarország a vizsgált országok közül a korábbi helyezésén két helyet rontva az 50. pozíciót foglalja el, a 24 országot tartalmazó regionális

²⁷ Bővebben BOJTOR András – MÉSZÁROS Zoltán (2018): *Government at a Glance* (Kormányzati körkép) 2017. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi Műhelytanulmányok. 1. sz. 2–42.

²⁸ *The 13th WASEDA – IAC International Digital Government Rankings 2017 Report* (2017). Tokyo, Japan. Elérhető: http://iacio.org/pdf/2017_Digital-Government_Ranking_Press_Release.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

²⁹ MILLER, Terry – KIM, Anthony B. – ROBERTS, M. James (2018): *Index of Economic Freedom 2018*. The Heritage Foundation. Elérhető: www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index_2018.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

³⁰ A jogállamiság európai megítélésének egyik kiemelt mérőrendszere az EU Bizottság European Justice Scoreboardja, amelyet a kötetben Téglási András tanulmánya mutat be részletesen.

³¹ *Rule of Law Index 2017–2018* (2017). World Justice Project. Elérhető: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

összevetésben Bulgáriát megelőzve a 23. A régiókba az EU-országok mellett Norvégia, Kanada és az USA tartozik, viszont a felmérés nem gyűjt adatot Szlovákiában, Litvániában, Lettorszáiban, Írorszáiban, Luxemburgban, Máltán és Cipruson sem.

A Transparency International által összeállított, 180 országra kiterjedő korrupcióérzékelési index³² szintén szubjektív mutató, szakértők és üzleti szereplők segítségével állítják össze. Magyarország 2017-ben 45 pontot ért el a 100-ból. Az 1995 és 2017 közötti időszakban az átlagos érték 50 pont volt, 2012-ben a legmagasabb 55, 1995-ben a legalacsonyabb 41 ponttal. A V4-országok átlaga 2017-ben 53 pont volt.

A korrupció elleni állami fellépés hatékonyságát szándékozik megragadni a 109 ország jellemzésével készülő közösségi integritásindex (*Index of Public Integrity*),³³ amely hat dimenzió mentén (igazságszolgáltatás fejlesztése; adminisztratív teher; kereskedelem és nyitottság; költségvetési átláthatóság; e-állampolgárság; sajtószabadság). Ezen mutatók alapvetően az intézményi környezetről adnak összefoglaló képet. Magyarország a 2017-es listán a két évvel korábbi helyezéséhez képest – a vizsgált EU-tagországok közül Görögországot, Horvátországot és Bulgáriát megelőzve – három helyet rontva a 34.

5.2. Versenyképesség³⁴

A versenyképesség mérésére alapvetően három fő nemzetközi indikátorrendszert használ a szakirodalom: a Világ gazdasági Fórum által évente összeállított *Globális versenyképességi jelentést* (Global Competitiveness Report),³⁵ illetve az IMD *Versenyképességi Évkönyvét* (World Competitiveness Yearbook),³⁶ amely magában foglal egy 63 országra kiterjedő digitális versenyképességi rangsort is. Az utóbbit három kategória (tudás, technológia, jövőre való felkészültség) 50 mutatója (30 kemény adatokat, és 20 puha adatokat tartalmaz) alapján állítják össze.

A harmadik indikátorrendszer, amely segítségével a nemzeti gazdaságok versenyképességét szokás összemérni, a Világbank *Doing Business* jelentésében található. A Világbank 2003 óta évente teszi közzé az *Ease of Doing Business* rangsorát. A rangsor alapját adó index az üzleti környezet szabályozási jellemzőit vizsgálja országonként azzal a céllal, hogy az országokat reformokra ösztönözze, és irányt is szabjon ezeknek. A legfrissebb, 2017 októberében megjelent kiadványban,³⁷ a *Doing Business 2018*-ban (amelynek adatsorai

³² Bővebben: *Corruption Perceptions Index*. Elérhető: www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

³³ Bővebben: *IPI Methodology at a Glance*. Elérhető: <https://integrity-index.org/methodology/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

³⁴ A témával a kötetben részletesen foglalkozik Csath Magdolna tanulmánya, így ezekre csak a jelen tanulmány átfogó célja miatt és csak az ahhoz szükséges mértékben térünk ki.

³⁵ *The Global Competitiveness Report 2017–2018* (2018). Elérhető: www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

³⁶ *Versenyképességi Évkönyv 2017* (2017). Elérhető: www.imd.org/research/books/world-competitiveness-yearbook-2017/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

³⁷ *Doing Business 2018* (2017). Elérhető: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

2017. június 1-jén zárultak) a szakértők 190 ország teljesítményét 11 területen vizsgálják³⁸ esettanulmányok felhasználásával. Az általunk vizsgált közigazgatási területek tekintetében az alábbi négy indikátor tekinthető relevánsnak: vállalkozás indítása, építési engedélyek ügyintézése, ingatlan nyilvántartásba vétele, illetve adófizetés.

A Világ gazdasági Fórum által összeállított, 137 országra kiterjedő globális versenyképességi rangsor meghatározásánál sok szempontot vesznek figyelembe, amelyek jelentős részére a kormányzás hatással van. 12 pillér (intézmények, infrastruktúra, makroökonómiai környezet, egészségügy és alapfokú oktatás, felsőoktatás és szakképzés, piachatékonyság, munkaerőpiac hatékonysága, pénzügyi piacok fejlesztése, technikai készség, piac mérete, üzletek szofisztikáltsága és innováció) mentén, 114 indikátor segítségével (30 objektív és 84 szubjektív) értékeli a nemzetek versenyképességét. Ezekből a közigazgatás teljesítményének méréséhez az adminisztratív teher mutatója alkalmazható, amely a Világ gazdasági Fórum vállalatvezetői kérdőívének (Executive Opinion Survey) az idevonatkozó kérdésére³⁹ adott válaszok (1–7-ig terjedő skálán) súlyozott átlagát jelenti.

5.3. E-közigazgatás

A magyarországi közigazgatási fejlesztések kiemelt célja az adminisztratív teher csökkentése, illetve az e-közigazgatás fejlesztése, amelyre „*a versenyképesség aktív alakítójaként kell gondolni*”.⁴⁰ Az e-kormányzati fejlesztések hozzájárulnak a közigazgatás szolgáltatásainak nagyobb mértékű elérhetőségéhez, költséghatékonyságához és átláthatóságához.⁴¹

Több mint egy évtizede született meg az igény, hogy az e-közigazgatás térnyerését és fejlődését egzaktszerű módszertan segítségével nyomon kövessék. Több szervezet is alkalmaz ilyen indikátorokat, a mérések módszertana azonban igen eltérő. Az ENSZ 2003 óta állítja össze két évente az e-kormányzás fejlettségi indexét (*e-Government development index* – EGDI), amely három alindexből (online szolgáltatások, telekommunikáció és emberi tőke) előállított összetett indikátor. Az eredmények szabadon hozzáférhetőek,⁴² ugyanakkor az elkészítés módszertana nem érhető el nyilvánosan.

³⁸ A vizsgált 11 terület: vállalkozás indítása, építési engedélyek ügyintézése, elektromos áram ügyintézése, ingatlan nyilvántartásba vétele, hitelügyintézés, kisebbségi befektetők védelme, adófizetés, határon átvitelű kereskedelem, szerződések betartatása, fizetési képesség.

³⁹ Az Ön országában mekkora terhet jelent a vállalatoknak a közigazgatási követelmények teljesítése (például engedélyek, szabályok, jelentések)? A válaszokat egy 1–7-ig terjedő skálán kell megadni, ahol 1 = hatalmas teher, 7 = egyáltalán nem okoz terhet.

⁴⁰ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljesztési_strategia.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

⁴¹ Bővebb lista az e-kormányzás lehetséges hozzájárulásairól: SURI, P. K. – Sushil (2017): *Strategic Planning and Implementation of E-Governance*. Singapore, Springer. Elérhető: <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2176-3> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

⁴² *UN E-Government Survey* (2018). Elérhető: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

Az Európai Unió szintén értékeli a digitális átállás előrehaladását. A 2015 májusában elfogadott *Európai digitális egységes piaci stratégia* célja, hogy a digitális lehetőségek elérhetőek legyenek az unió állampolgárai és vállalatai számára, és ezáltal Európa vezető pozíciója erősödjön a digitális gazdaságban. A stratégia megvalósulásának nyomán követezésére az Európai Bizottság évente kiadja az *Európai digitális helyzetjelentését*, amelynek részeként létrehozta az objektív, kvantitatív adatokra épülő digitális gazdaság és társadalom indexet (DESI),⁴³ amelynek ötödik dimenziója kiemelten foglalkozik a digitális közszolgáltatásokkal. A mérőrendszer kritikájaként felhozható, hogy évről évre módosulhatnak a felhasznált indikátorok, így visszamenőleg is változhatnak az egyes országok DESI-értékei, sok idő (majdnem két év) telik el a kérdőív összeállítása és a kapcsolódó tanulmány megjelenése között, illetve a mérési módszertanokban is eltérést mutatnak az egyes országok.⁴⁴

Az Európai Bizottság⁴⁵ az évtized eleje óta rendszeresen kiadja az *eGovernment Benchmark Reportot*, amely négy fő terület (felhasználó-központú közigazgatás, átlátható közigazgatás, határon átnyúló szolgáltatások, kulcstényezők) mentén jellemzi az elektronikus közigazgatási szolgáltatások hozzáférhetőségét, minőségét és felhasználhatóságát. Nyolc jelentős életeseményhez kapcsolódóan (cégindítás, tanulás, munkaügyek, családi ügyek [2016-tól], cég működtetése, költözés, személygépkocsival kapcsolatos ügyek, kis értékű követelések eljárásának indítása) vizsgálják az ügyintézés folyamatát, országonként két fő végzi a mérést az úgynevezett próbavásárlási technika (*mystery shopping*) alkalmazásával.⁴⁶

6. Indikátorok elemzése

A korábban áttekintett nemzetközi mutatórendszerek közül a szakpolitikai és fejlesztési célokkal összhangban az alábbiakat találtuk alkalmasnak arra, hogy adott mutatóik segítségével a magyar közigazgatási fejlesztéseket nemzetközi kontextusba helyezzük:

- eGovernment Benchmark (Európai Bizottság)
 - Felhasználó-központú közigazgatás
 - Átlátható közigazgatás
 - Határon átnyúló szolgáltatások
 - Kulcstényezők

⁴³ A következő öt dimenzióba 31 indikátor tartozik: összekapcsoltság (vezetékes és mobil szélessáv, sebessége, ára), emberi tőke (internethasználat, digitális készségek), internethasználat (online tartalmak, kommunikáció), digitális technológiák üzleti integráltsága (üzleti digitalizáció, elektronikus kereskedelem), illetve a digitális közszolgáltatások.

⁴⁴ A *digitális ökoszisztéma mérőszámainak a pontosítása. Kutatási jelentés a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség és a Digitális Jólét Program számára* (2018).

⁴⁵ Az indikátorrendszer fejlődéséről lásd bővebben: Csotó Mihály (2018): *Az e-közigazgatási szolgáltatások felhasználói szempontú értékelésének módszerei, a hazai adatok és eredmények fényében*. Kézirat.

⁴⁶ *eGovernment Benchmark 2017* (2017). Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=48587 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

- DESI (Európai Unió)
 - Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói
 - Űrlapok automatikus kitöltése
 - Teljes körű online ügyintézés
 - Nyílt hozzáférésű adatok
- Doing Business (Világbank)
 - Vállalkozások indítása
 - Építési engedélyek ügyintézése
 - Ingatlan nyilvántartásba vétele
 - Adófizetés

Követve a *Jó Állam Jelentésben*⁴⁷ megfogalmazott elveket, a nemzetközi összehasonlítás során kiemelt figyelmet fordítunk Magyarországra mellett a másik három visegrádi országra (Szlovákia, Csehország, Lengyelország) is, továbbá a térség országai közül Szlovéniára, Bulgáriára és Romániára is. Észtország referenciaországgként jelenik meg az elemzésben, ugyanis mind versenyképességét, mind e-közigazgatásának fejlettségét tekintve a legjobban teljesítő újonnan csatlakozott ország, szisztematikus változtatásainak és mélyreható elektronizációs folyamatainak köszönhetően. Az indikátorok rövid leírását követő ábrákon olvashatóak az adott mutató országokénti (plusz referenciaértékként az EU28 átlagának) értékei, illetve az EU28-on belüli helyezései. Mivel a tanulmány az alkalmas mutatók kiválasztására és bemutatására fókuszál, az adatok elemzésére, valamint hazánk eredményeinek értékelésére itt nem, csupán a következtetéseket és összegzést tartalmazó záró fejezetben térünk ki.

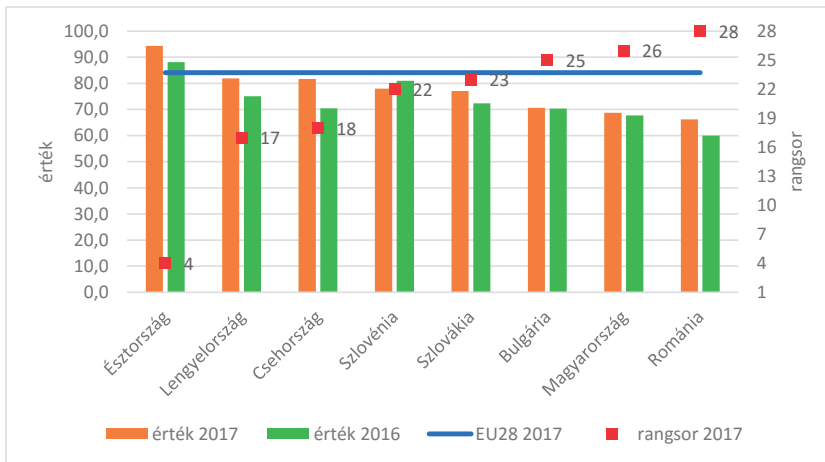
6.1. eGovernment Benchmark⁴⁸

A *felhasználó-központú közigazgatás (User-centricity)* mutató hivatott mérni az e-szolgáltatások online elérhetőségét (azaz elérhető-e az adott szolgáltatás elektronikus úton) és használhatóságát (vagyis milyen felhasználói élményt nyújt), illetve 2016-tól ezen szolgáltatások mobil eszközön történő használhatóságát (szoftverrel történő értékelés alapján).

Az *átlátható közigazgatás (Transparency)* a közigazgatás szervezeti felépítésének, folyamatainak és a nyújtott szolgáltatások, valamint a személyes adatok kezelésének nyomonkövethetőségét, átláthatóságát méri.

⁴⁷ KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: http://akfi-dl.uni-nke.hu/jo_allam_jelentes_2017/JoAllamJelentes_2017_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

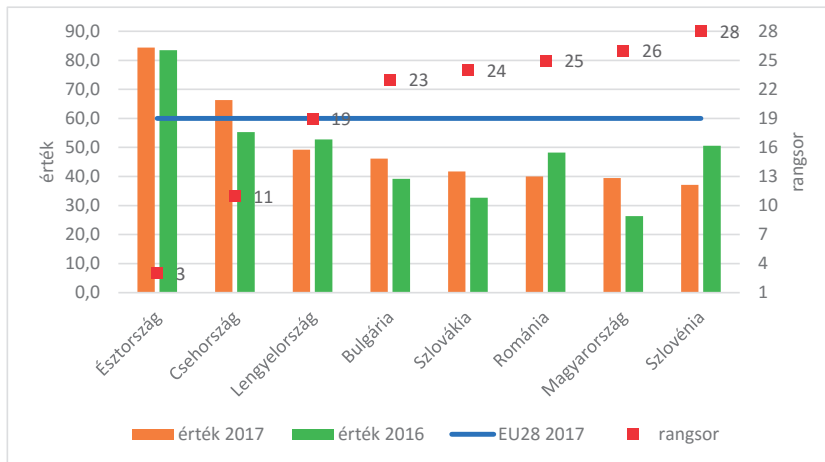
⁴⁸ Az eGovernment Benchmark keretében az EU28 országai mellett mérik még Norvégia, Törökország, Svájc, Izland, Szerbia és Montenegró teljesítményét is. Ez utóbbi országok eredményeit azonban a bemutatásra kerülő rangsorok összeállítása során már nem veszik figyelembe. (Az eGovernment Benchmark indikátorait megjelenítő ábráihoz a 2018-as jelentés készítéséhez felhasznált adattábla adatait használtuk fel.)



1. ábra

A felhasználó-központú közigazgatás indikátorának értéke 2016-ban, 2017-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2017-ben

Forrás: eGovernment Benchmark 2018 SourceData. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55489 (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

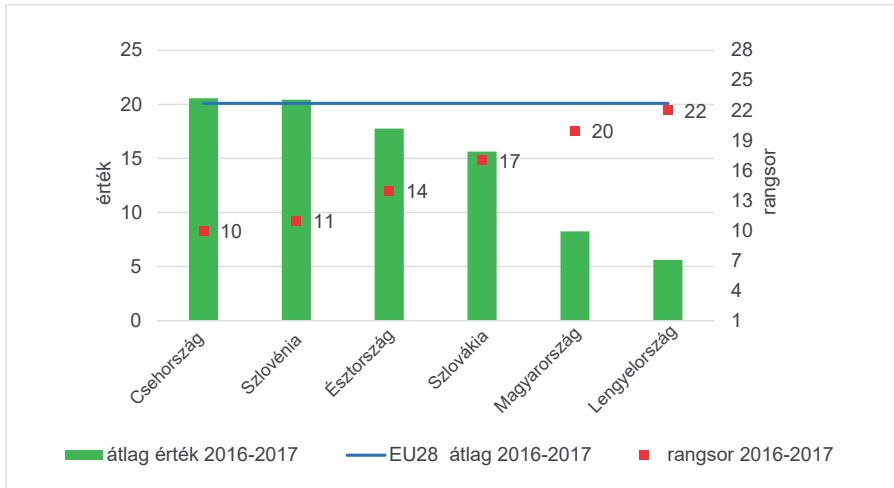


2. ábra

Az átlátható közigazgatás indikátorának értékei 2016-ban, 2017-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2017-ben

Forrás: eGovernment Benchmark 2018 SourceData. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55489 (A letöltés dátuma: 2019. 06. 11.)

A határon átnyúló szolgáltatások⁴⁹ (*Citizen and Business Cross-border Mobility*) az állampolgárok és a vállalkozások által külföldön igénybe vehető elektronikus szolgáltatások mérőszáma (2016-tól a két célcsoportot érintő ügyintézési szolgáltatások értékelése külön-külön is szerepel az országok teljesítményét bemutató eredménytáblán). A mutató egyrészt az első értékelési területnél már látott elérhetőségi és használhatósági kritériumokat, másrészt két, úgynevezett kulcstényező (lásd a következő pont), az eID és az eDokumentumok igénybevehetőségét értékeli a határon átnyúló ügyintézés során.



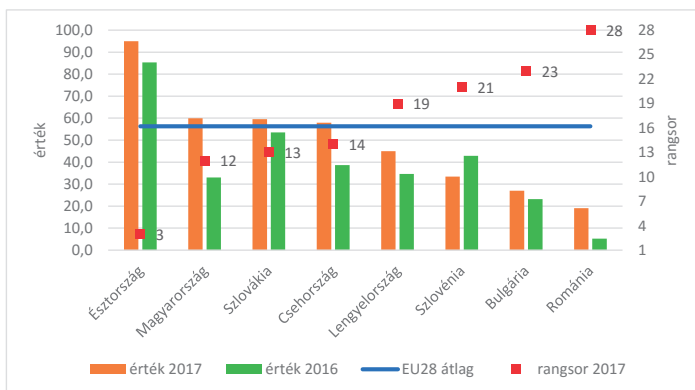
3. ábra

A határon átnyúló szolgáltatások indikátorértékeinek átlaga és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2016–2017-ben

Forrás: *eGovernment Benchmark 2018 SourceData*. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55489 (A letöltés dátuma: 2019. 06. 11.)

A *kulcstényezők* (*Key Enablers*) mutató azokat az alapfeltételeket vizsgálja, amelyek elengedhetetlenek az elektronikus szolgáltatások nyújtásához. A jelenlegi értékelési rendszer négy ilyen tényező meglétét vizsgálja. Ezek: eID (az elektronikus azonosítás lehetősége), eDokumentumok (dokumentumok elektronikus beadásának lehetősége), adatnyilvántartások automatikus elérése és digitális posta/tárhely.

⁴⁹ A vizsgált adathalmazban nem szerepelt olyan mutató, amely egy értékkel ragadta volna meg a határon átnyúló szolgáltatások minőségét egy országban, ezért a négy kapcsolódó mutató értékeinek átlagolásával hoztuk létre egy átfogó indikátort.



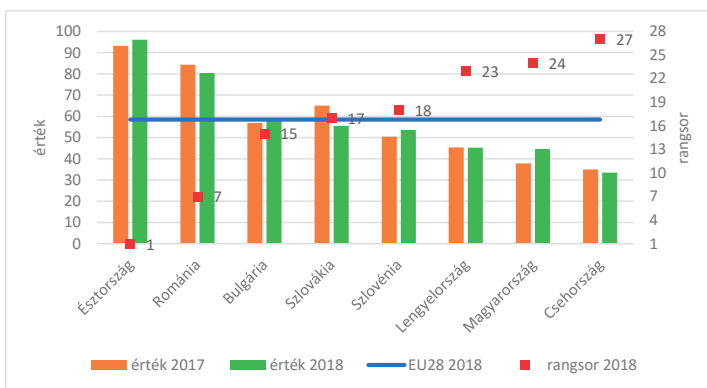
4. ábra

A kulcstényezők indikátorának értékei 2016-ban, 2017-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2017-ben

Forrás: eGovernment Benchmark 2018 SourceData. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55489 (A letöltés dátuma: 2019. 06. 11.)

6.2. DESI

Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói mutató azt méri, hogy mennyien nyújtottak be az interneten keresztül bármilyen formanyomtatványt a hatóságoknak a mérést megelőző 12 hónapban a 16–74 év közötti lakosságon belül.⁵⁰ Az adatokat az Eurostat gyűjti be, a háztartások IKT-felhasználási szokásait felmérő, országos, reprezentatív mintán alapuló kérdőíve segítségével.



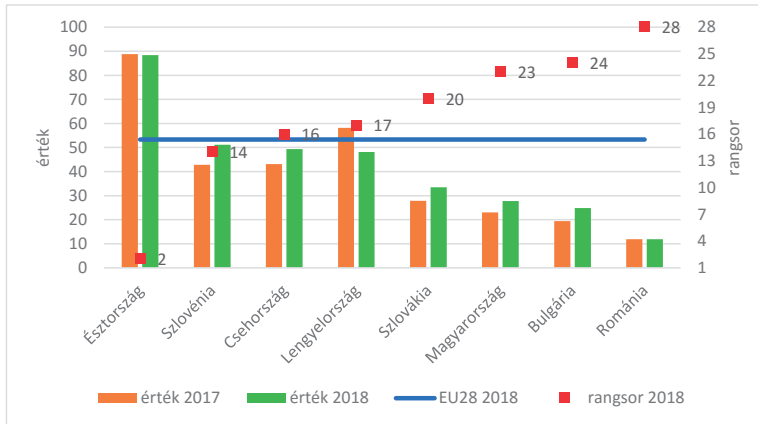
5. ábra

Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói indikátor értékei 2017-ben, 2018-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2018-ban

Forrás: Digital Scoreboard – Data & Indicators. [https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/#chart={"indicator":"DESI_5A1_EGOVU","breakdown-group":"total","unit-measure":"pc_ind_form","time-period":"2018"}](https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/#chart={) (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

⁵⁰ Ezen mutatót az OECD *Government at a Glance* 2017-es kiadványban is felhasználgják.

Az *űrlapok automatikus kitöltése* mutató azt méri, hogy az ügyfélnek az e-űgyintézés során, az elektronikus űrlapok kitöltésekor meg kell-e adnia ismét az adatait (például adószám), vagy azokat a rendszer automatikusan kitölti, ha az ügyfél már egyszer (például a regisztráció során) megadta őket. Ezen dimenzió indikátora a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló módszertanán alapszik.

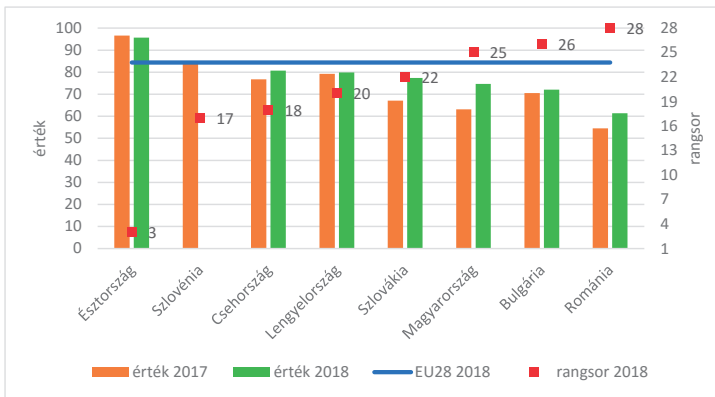


6. ábra

Az űrlapok automatikus kitöltése mutató értékei 2017-ben, 2018-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2018-ban

Forrás: Digital Scoreboard – Data & Indicators. https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/#chart={'indicator':'DESI_5A2_PREFFORM','breakdown-group':'total','unit-measure':'eGov_score','time-period':'2018'} (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

A *teljes körű online űgyintézés* mutató egy pontozásos rendszert alkalmazva azt méri, hogy az ügyfél számára elérhető-e minden szükséges információ egy adott űgytípus elektronikus intézése során, és az adott űgyintézési cselekmény/lépés intézhető-e online. Ezen dimenzió indikátora is a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló módszertanán alapszik. A *teljes körű online űgyintézés* az eGovernment Benchmark *felhasználó-központú közszolgáltatás* indikátorának alindikátora, amely az online elérhetőség (67%) és az online használhatóság (33%) összegzéséből adódik össze.

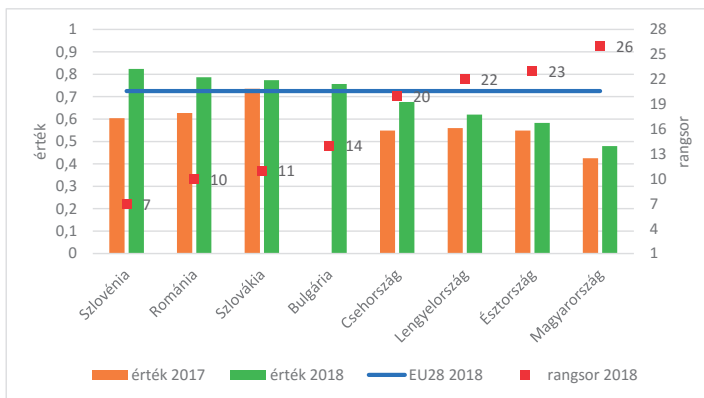


7. ábra

A teljes körű online ügyintézés indikátorának értékei 2017-ben, 2018-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2018-ban

Forrás: Digital Scoreboard – Data & Indicators. https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/#chart={'indicator':'DESI_5A3_OSERCOMP','breakdown-group':'total','unit-measure':'eGov_score','time-period':'2018'} (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

A nyílt hozzáférésű adatok indikátora egy olyan összetett mutató, amely az országok által alkalmazott, nyílt hozzáférésű adatokat érintő szakpolitikák kidolgozottságát, kiterjedtségét, érettségét jellemzi. Az Európai Adatportál állítja elő, és két fő komponensét lehet megkülönböztetni: a naprakészséget (vizsgálja a szakpolitikák jelenlétét, az adatok felhasználását, illetve a gazdasági, társadalmi hatásait is), illetve az érettséget (például adatok újrafelhasználhatósága és az adatportál használhatósága).



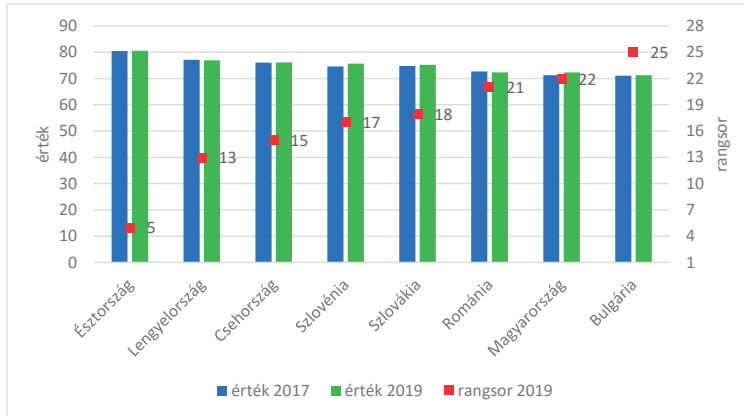
8. ábra

A nyílt hozzáférésű adatok indikátorának értékei 2017-ben, 2018-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2018-ban

Forrás: Digital Scoreboard – Data & Indicators. https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/#chart={'indicator':'DESI_5A5_OPENDATA','breakdown-group':'total','unit-measure':'od_score','time-period':'2018'} (A letöltés dátuma: 2019. 06. 11.)

6.3. Doing Business

Az egységesre törekedve a referenciaként kiválasztott országok listája megegyezik az eGovernment Benchmark és a DESI-index országaival. A rangsor összeállításakor szintén csak az Európai Unió 28 tagállamát vettük figyelembe. A korábbiaktól eltérően, mivel a 2016-os értékek mellett frissebb adatok is elérhetőek, mindkét év eredményei szerepelnek, ugyanakkor a rangsorba állítás a 2019-es kiadvány értékei alapján történik.

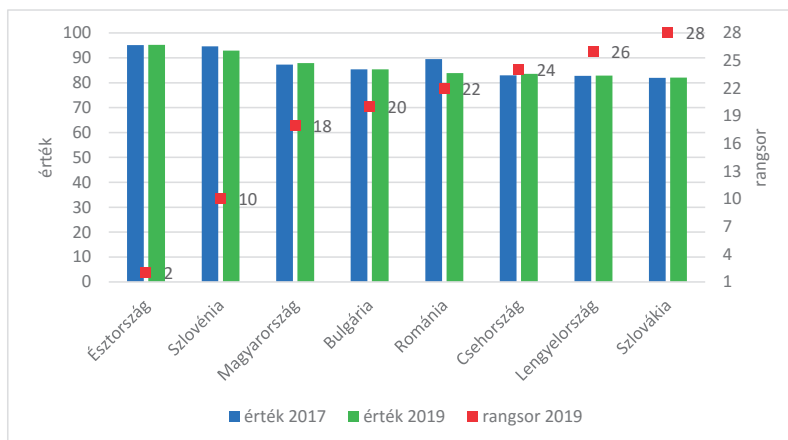


9. ábra

A kiválasztott országok értéke 2017-ben, 2019-ben, illetve rangsorbeli helyezük a Doing Business „Ease of Doing Business” (összesített) indexében 2019-ben

Forrás: Doing Business 2019 (2018). Elérhető: www.doingbusiness.org (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

A *Vállalkozások indítása* egy korlátolt felelősségű kis- és középvállalkozás indításához és hivatalos működéséhez szükséges eljárások számát, időigényét, költségét és a befizetett tőkeminimumot méri. A vizsgálat alapjául szolgáló vállalat 100%-ban hazai tulajdonban van, a kezdőtőkéje 10-szerese az egy főre jutó jövedelemnek, általános ipari vagy kereskedelmi tevékenységet folytat, és működése első hónapjában 10–50 embert alkalmaz.

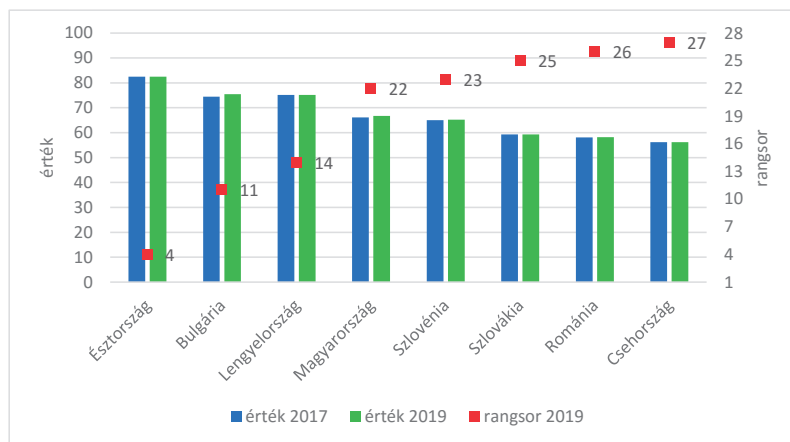


10. ábra

A vállalkozások indítása indikátor értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: Doing Business 2019 (2018). Elérhető: www.doingbusiness.org (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

Az építési engedélyek ügyintézése mutató rögzíti azokat az eljárásokat, időigényt és költséget, amely egy kkv-nak egy kereskedelmi raktárépület megépítéséhez, valamint a víz- és csatornahálózatra történő rácsatlakozásához előírt engedélyek beszerzéséhez szükséges. Feltételezi, hogy a raktárépület elővárosi részben található, és nem veszélyes anyagok tárolására szolgál. Az alindex része egy kvalitatív, minőségellenőrzési mutató is.

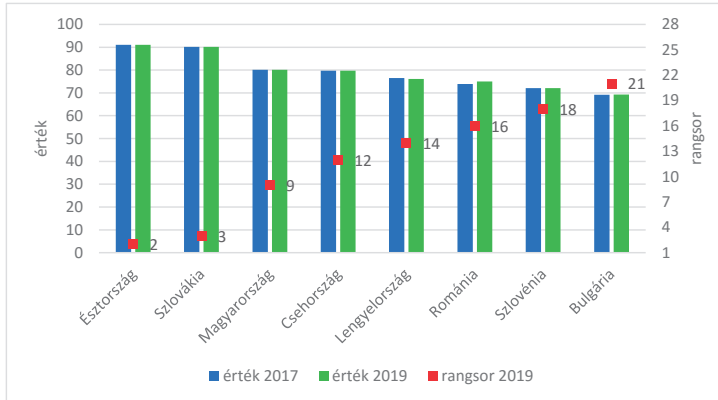


11. ábra

Az építési engedélyek ügyintézése indikátor értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: Doing Business 2019 (2018). Elérhető: www.doingbusiness.org (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

Az ingatlan nyilvántartásba vétele mutató rögzíti az eljárások teljes sorozatát, amelyek ahhoz szükségesek, hogy egy vállalkozás megvásároljon egy ingatlant egy másik vállalkozástól (vagyis megszerezze az ingatlan tulajdonjogát) úgy, hogy aztán felhasználhassa az ingatlant a vállalkozás bővítésére, fedezetként kölcsön felvételekor, vagy ha szükséges, eladhassa egy másik vállalkozásnak. Méri az egyes eljárások időigényét és költségét, valamint a földhivatali szolgáltatás minőségét is.

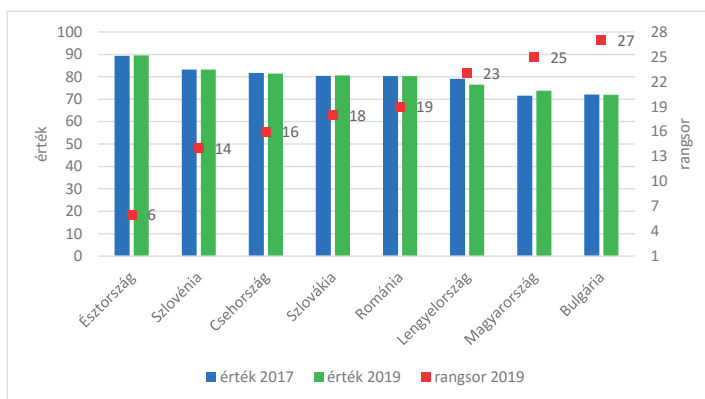


12. ábra

Az ingatlan nyilvántartásba vétele indikátor értéke 2017-ben, 2019-ben és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: Doing Business 2019 (2018). Elérhető: www.doingbusiness.org (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

Az adófizetés mutató rögzíti egy középmeretű vállalkozás adó- és egyéb kötelező hozzájárulásának éves mértékét, a teljesítéséhez kapcsolódó idő nagyságát, illetve az áfa-visszatérítéssel kapcsolatos szabályok teljesítéséhez szükséges időt, a visszatérítés idejét, illetve az auditokhoz szükséges időt.



13. ábra

Az adófizetés indikátorának értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: Doing Business 2019 (2018). Elérhető: www.doingbusiness.org (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)

7. Összegzés

A vizsgálataink rámutattak arra, hogy a közigazgatás-fejlesztések hatásainak mérése nemcsak projekt- és országos aggregáltsági szinten jelent kihívásokat, hanem a nemzetközi összehasonlítások szintjén is, hatványozottan. Az adott ország eredményeinek áttekintésére a már meglévő, több évre visszamenőleg időszorral rendelkező nemzetközi mutatórendszerek releváns mutatóit választottuk ki. Problémaként jelenik meg ugyanakkor, hogy a nemzetközi összehasonlíthatóság miatt a szakpolitikai és fejlesztési stratégiák, valamint a nemzeti sajátosságok gyakran háttérbe szorulnak, és általában jelentős egyszerűsítést is alkalmaznak a mutatók előállításánál. Tanulmányunkban bemutattuk, hogy milyen nemzetközi mutatók segítségével lehetséges megragadni és nyomon követni a magyar közigazgatás fejlesztésének hatásait.

Az ismertetett mutatók adatai alapján Magyarország több területen abszolút, és a vizsgált országokhoz képest relatív mértékben is lemaradásban van az e-közigazgatás szolgáltatásainak és az adminisztratív terhek területén, amelyek egyfelől rontják az ország versenyképességét, másfelől alátámasztják a fejlesztések szükségességét.

Az átalakítások jelenleg is nagy ütemben folynak, a vizsgált mutatók felvett, feldolgozott és publikált adatai kiválóan alkalmasak a fejlesztések kiindulási állapotának leírására. A valódi hatások bemutatása csak a jövőbeli elmozdulások elemzésével válik lehetségessé. A tanulmányban vizsgált mutatószett célja nemcsak a kiinduló helyzetkép rögzítése, hanem egy olyan mutatórendszer felállítása, amely segítségével a jövőben nyomon követhetőek lesznek az intézkedések hatásai a nemzetközi térben – különös figyelemmel a párhuzamosan fejlődő országok eredményeire és Magyarország abszolút és relatív helyezésére. Fontos hangsúlyozni, hogy a kiválasztott mutatók frissülési gyakorisága és módszertana miatt jelentős eltérések lehetnek a mutató értéke és az aktuális állapot között. Ezen probléma kiemelten jelentkezik az olyan területen, mint a telekommunikációhoz szorosan kapcsolódó e-közigazgatás/e-kormányzás.

Az adatokat nemzetközi összehasonlításban vizsgálva kijelenthető, hogy Magyarországon mind a versenyképesség javítására, mind az e-közigazgatás célzott fejlesztésére szükség van. A legfrissebb mérések eredményei alapján összeállított indikátorok azt jelzik, jelentősen elmaradtunk a környékbeli országoktól. A jelenlegi beruházások/átalakítások első hatásai a mutatók sajátos módszertana miatt legkorábban a két év múlva megjelenő rangsorokból lesznek majd megismerhetők.

1. táblázat

A kiválasztott indikátorok legfontosabb tulajdonságainak összefoglalása, illetve Magyarország rangsorbeli helyezése az EU 28 országai között

Mutatórendszer	DESI	eGovernment Benchmark Report	Doing Business	Global Competitiveness Report
Felelős szervezet	Európai Bizottság	Capgemini	Világbank	Világgazdasági Fórum
Frissítés gyakorisága	évente	évente	évente	évente
Legfrissebb kiadvány	2018	2017	2017	2017
Magyarország helye a rangsorban (összes vizsgált ország)	DESI teljes rangsorban 21 (28) 5. dimenzió rangsorban 27 (28)	Vizsgált országok: EU28, Izland, Norvégia, Montenegró, Szerbia, Svájc, Törökország	48 (170) (21 az EU28-ból)	60 (137)
Elérhetősége	DESI	Benchmark 2017	Doing Business Report 2018	Report 2017–2018
Adatfelvétel éve a legfrissebb kiadványban	2016–2017	2016	2017	2017
Lényeges indikátorok	E-kormányzati szolgáltatások felhasználói	Felhasználó-központúság	Vállalkozások indítása	Adminisztratív teher
Magyarország helye az indikátorokon belüli rangsorban	24	Nyílt hozzáférésű adatok (NYHA)	Építési engedélyek ügyintézés	Adófizetés
Magyarország helyezése az EU 28 országát vizsgálva	24	Teljes körű online ügyintézés	Ingatlan nyilvántartásba vétel	
Felhasznált mérőeszköz	EU-rostat ICT-kérdőív	NYHA-kat vizsgáló kérdőív	79	93
	eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló kérdőív	Életeseményekhez kapcsolódó próbavásárláson alapuló kérdőív	90	20
		Kulcsfontosságú 2016	20	10
		Transzparencia	19	26
		Határon átnyúló szolgáltatások	22 (25-ből)	17

Felhasznált irodalom

- A 2014–2020 közötti időszak prioritásai*. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/how/priorities/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- A digitális ökoszisztéma mérőszámainak a pontosítása. Kutatási jelentés a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség és a Digitális Jólét Program számára* (2018).
- Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk. Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról* (2017). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- BOJTOR András – MÉSZÁROS Zoltán (2018): *Government at a Glance* (Kormányzati körkép) 2017. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. sz. 2–42.
- CALLEJA, Rachael – CARMENT, David – SAMY, Yiagadeesen (2015): *Governance Indicators and Policy Making: Theory and Practice*. In ROTBERG, I. Robert ed.: *On Governance – What It Is, What It Measures and Its Policy Uses*. Canada, Centre for International Governance Innovation. 93–108.
- Corruption Perceptions Index*. Elérhető: www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- CRESCENZI, Riccardo – DI CATALDO, Marco – RODRÍGUEZ-POSE, Andrés (2016): *Government Quality and the Economic Returns of Transport Infrastructure Investment in European Regions*. *Journal of Regional Science*, Vol. 56. No. 4. 555–582. Elérhető: <http://doi.org/10.1111/jors.12264> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- CŠOTÓ Mihály (2018): *Az e-közigazgatási szolgáltatások felhasználói szempontú értékelésének módszerei, a hazai adatok és eredmények fényében*. Kézirat.
- Digital Scoreboard – Data & Indicators*. Elérhető: <https://digital-agenda-data.eu/charts> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 14.).
- Digitális Jólét Program 2.0* (2017). Elérhető: <https://digitalisjoletprogram.hu/api/v1/companies/15/files/98800/download> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- Doing Business 2018* (2017). Elérhető: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- Doing Business 2019* (2018). Elérhető: www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 06. 10.)
- eGovernment Benchmark 2016 SourceData*. Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=48589 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 14.).
- eGovernment Benchmark 2017* (2017). Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=48587 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- GAJDUSCHEK György (2014): *Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 97–116.
- GLAESER, L. Edward – LA PORTA, Rafael – LOPEZ-DE-SILANES, Florencio – SHLEIFER, Andrei (2004): *Do Institutions Cause Growth?* NBER Working Paper 10568. Elérhető: www.nber.org/papers/w10568 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- Government at a Glance 2017* (2017). Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1526479434&id=id&accname=oid053906&checksum=ABB4E34A-E31D62070476C38D26D4262C (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.).
- Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020* (2017). OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264286535> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

- IPI Methodology at a Glance*. Elérhető: <https://integrity-index.org/methodology/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI SÁNDOR (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei és modelljei*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 21–35.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2014): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősege II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 21–25.
- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítményértékelés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–94. Elérhető: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoalgalat-jo-kozig_.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: http://akfi-dl.uni-nke.hu/jo_allam_jelentes_2017/JoAllamJelentes_2017_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- KIS Norbert (2014): The Quality of Governance and its Assessment. In KÁDÁR Krisztián ed. – *Good Governance, International Dimensions*. Budapest, National University of Public Service.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2016). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program* (2012). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- MILLER, Terry – KIM, Anthony B. – ROBERTS, M. James (2018): *Index of Economic Freedom 2018*. The Heritage Foundation. Elérhető: www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index_2018.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- NELSON, R. Richard – SAMPAT, N. Bhaven (2011): Making Sense of Insitutions as a Factor Shaping Economic Performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 44. 31–54. Elérhető: [https://doi.org/10.1016/S0167-2681\(00\)00152-9](https://doi.org/10.1016/S0167-2681(00)00152-9) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- NORTH, C. Douglass (1991): Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5. No. 1. 97–112. Elérhető: www.jstor.org/stable/1942704 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- NORTH, C. Douglass (2010): *Intézmények, intézményi változás és gazdasági teljesítmény*. Budapest, Helikon Kiadó.
- OMAN, P. Charles – ARNDT, Christiane (2010): *Measuring Governance*. OECD Development Centre Policy Brief No. 39. Elérhető: www.oecd.org/dev/46123827.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners 2017 edition, Abridged version* (2017). 19–20. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- ROTBURG, Robert I. ed. (2015): *On Governance, What It Is, What It Measures and Its Policy Uses*. Waterloo, Canada. Centre for International Governance Innovation.
- Rule of Law Index 2017–2018* (2017). World Justice Project. Elérhető: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- STIGLITZ, E. Joseph – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

- SURI, P. K. – Sushil (2017): *Strategic Planning and Implementation of E-Governance*. Singapore, Springer. Elérhető: <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2176-3> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- SZABÓ Tamás – Bozsó Gábor – JUGOVITS Károly (2017): *Közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatélemzése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SZEPESI Balázs (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. II. kötet: Hatásvizsgálat szervezőknek*. Budapest, HÉTFA Kutatóintézet.
- Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011* (2011). Gödöllő, Hungary. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- The 13th WASEDA –IAC International Digital Government Rankings 2017 Report* (2017). Tokyo, Japan. Elérhető: http://iacio.org/pdf/2017_Digital-Government_Ranking_Press_Release.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- The Global Competitiveness Report 2017–2018* (2018). Elérhető: www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017–2018.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- UN E-Government Survey* (2018). Elérhető: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- Versenyképességi Évkönyv 2017* (2017). Elérhető: www.imd.org/research/books/world-competitiveness-yearbook-2017/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).
- WILLIAMSON, E. Oliver (1998): *Transaction Cost Economies: How It Works; Where It is Headed. De Economist*, Vol. 146. No. 23. Elérhető: <https://doi.org/10.1023/A:1003263908567> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 06.).

Jogi hivatkozások

- 1004/2016 (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Cseh Réka Zsuzsanna
Korrektor: Pokorádi Zsófia
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin

ISSN 2498-8146

A Nemzeti Közszerológati Egyetem 2015 óta éves rendszerességgel kiadja a *Jó Állam Jelentést*, amelynek célja, hogy kialakítson egy tudományos kutatásokon, érvényes és hiteles indikátorokon, valamint országos, reprezentatív véleményméréseken alapuló értékelési keretrendszert.

A *Jó állam mérhetősége* kötet sorozat célja, hogy az egyes háttérterületek által készített tanulmányok formájában a tudományos és szakmai nyilvánosság elé tárja a kutatás újabb szakaszában megfogalmazódó kérdéseket, dilemmákat, valamint az erre adott válaszokat.

A jelen kötet célja, hogy egyrészt átfogó keretet adjon a *Jó Állam Jelentés 2018* tartalmi elemeihez, kialakítsa további kutatások, mérések tematikus csomópontjait, átfogóbb perspektívából pedig hozzájáruljon az akadémiai szféra és a gyakorlati felhasználók közössége között ma még viszonylag szélesnek mutatkozó távolság áthidalásához. A „terepen” működő szakértők, szakemberek, tisztviselők megszólítása és bevonása megteremti az alapját az államkutatások „transzdiszciplináris” karakterének, másfelől a tudástranszfer révén a gyakorlati szakemberek munkáját a naprakész tudományos eredmények is támogatják.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE