

**AZ**  
**ÁLLAMŰKÖDÉS PROBLÉMÁI MAGYARORSZÁGON**  
**PPH Közpolitika Elemző Kft.**

Budapest, 2009-2010.

Szepesi Balázs  
Borbás Gabriella  
Balás Gábor

## Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló.....	3
Bevezető.....	7
Kiindulópont.....	10
(Rend)szertelenül - magyar államműködés fő problémái.....	11
Vakrepülés.....	11
Elszabadult politika.....	12
Szétesettség.....	14
Részösszefoglaló.....	15
Az államműködés problémái az előzetes normatív elvárások szempontjából.....	17
Elemzési szempontok.....	17
Az államműködéssel kapcsolatos tartalmi elvárásokról.....	17
Az állami beavatkozás ne okozzon kárt minden érintett számára.....	17
A politika elsősorban ne az abban résztvevők érdekeit szolgálja.....	18
Az állami beavatkozás ne ösztönözze a járadékvadász magatartás kialakulását.....	18
Az államműködéssel kapcsolatos formai elvárásokról.....	19
A közösségi döntések az érintettek számára megismerhetőek, érthetőek és végrehajthatóak legyenek.....	19
A beavatkozások hitelesek legyenek (a döntések végrehajthatóak legyenek, az érvényességük időtartamai, feltételei legyenek egyértelműen meghatározottak).....	20
Az államműködéssel kapcsolatos eljárásrendi elvárásokról.....	21
Egyértelmű szakpolitikai célok, valós társadalmi igények a beavatkozások indítékaként....	21
Döntések megalapozottsága, érintettek bevonása, lehetséges alternatívák elemzése.....	21
A döntéshozatal folyamata nyomon követhető legyen.....	22
Részösszefoglaló.....	22
Az államműködés problémáinak okairól.....	25
Elméleti megközelítés: az államműködés problémáinak lehetséges gyökerei.....	25
Az állam lassú alkalmazkodása.....	25

Az állami intézmények téves döntéseket hoznak .....	27
Az állami szereplők tudatosan hoznak az érvényes normákkal ellentétes intézkedéseket...	28
A közösségi normák inkonzisztensek .....	30
Inkonzisztens államműködés .....	30
A magyar államműködés problémáinak lehetséges okairól.....	33
Álmagyarázatok .....	33
Sorsszerűség.....	34
Hibás döntések .....	34
Hiányosságok.....	36
Melléklet: a szakirodalom megállapításai a magyar államműködés problémáiról .....	39
Táblázatok.....	57
Az államműködési problémák feltáráshoz átnézett irodalom .....	61
Elméleti hivatkozások.....	63

## **Vezetői összefoglaló**

*Minden Egész eltörött,  
Minden láng csak részekben lobban,  
Minden szerelem darabokban,  
Minden Egész eltörött.*

*(Ady Endre: Kocsi-út az éjszakában)*

Az Állami Számvevőszék és a Versenyképesség Kutató Központ közötti kutatási együttműködés keretében készült tanulmány a magyar államműködés problémáit tekinti át a szakirodalom és igazgatási, politikai dokumentumok alapján. Munkánk két célja a következő:

- A magyar államműködést elemző szakirodalom áttekintésével fel kívánjuk tárni annak fő problémáit.
- Elemezni kívánjuk a magyar államigazgatás problémáinak fő okait.

Kutatásunk során a magyar államműködést vizsgáló elemzéseket tekintettük át. A releváns hazai szakirodalom áttekintése mellett feldolgoztuk az Állami Számvevőszék jelentéseit, a parlamenti vitanapok jegyzőkönyveit, a köztársasági elnök úr beszédeit. A tanulmány második része a feltárt problémák lehetséges okait elemzi.

Elemzésünkben azokat az eseteket tekintjük az államműködés problémájának, amikor egy adott területen a játékszabályokat alakító államtól független normák és az állam által bevezetett előírások inkonzisztensek egymással: olyan szabályokat ír elő (tilt meg) az állam, amelyek ellentétesek (követendőek) az érintettek értékei, szokásai, kialakult intézményeik szabályai szerint.

A magyar államműködést elemző források áttekintése alapján három fő problémát azonosítottunk. Egyrészt az állami döntések gyakran megalapozatlanul születnek, meghozataluk következményeivel az állam nem foglalkozik (Vakrepülés). Másrészt a politikai szereplők és döntéseik szerepe az igazgatási működésben nem megfelelően szabályozott (Elszabadult Politika). Harmadrészt az állam különböző szervei között hiányzik az összehangoltság (Szétesettség). Tömörebben és karcosabban fogalmazva nem az állam működésének vannak problémái, hanem jelenlegi formájában az maga probléma.

Vakrepülés - A döntések következményeit, az állami tevékenységek eredményeit, hatásait visszacsatoló mechanizmusok hiányoznak vagy alig működnek. Mindez jelentősen csökkenti az állam képességét a közösségi normákkal, elvárásokkal összhangban lévő szabályok, tevékenységek kialakítására.

Elszabadult Politika - A politikai erő logikája olyan működési területekre is kihat, ahol az inkább ártalmas, mint hasznos. A napi politika érdek egyre erősebben jelenik meg a közigazgatás, a szabályozó és felügyelő szervek, a jogalkotási eljárások területén. Sok jel utal arra, hogy az igazgatás politikai irányítói a végrehajtás minden részletét napi működésük és döntési jogkörük

területeként kezelik. Ez aláássa az állam hitelességét, gyengíti az államműködés kontrolálhatóságát.

Szétesettség - Az állami tevékenységek közötti szükséges koordináció gyakran hiányzik, a különböző szervek egymással ütköző magatartási elvárásokat fogalmaznak meg a gazdasági, társadalmi szereplők számára. A Minisztériumok egymással párhuzamosan, egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak. Olykor nem csak az egységes állami fellépés hiányzik, hanem az annak kialakítására való törekvés is gyenge. Szakpolitikák kialakítása helyett saját helyzetük és érdekkörük erősítését tekintik feladatnak a szakapparátusok.

A széttöredezettség miatt sok rendelkezés hiteltelen papírszabály marad, az egyes szakterületek egymás feletti kontrolja elsovad. Az állandó állóháború felőrli az egyéni motivációkat, az államműködésen belüli inkonzisztencia a döntési helyzeteket megsokszorozza és megbonyolítja.

A visszacsatolási mechanizmusok hiánya, az igazgatás szétesettsége és a politika elszabadulása egymást erősítő folyamatok. Egyrészt minél rosszabbul működik az állam, annál nagyobb a politikusok késztetése, hogy a diszfunkcionális korlátokat lebontsák. Másrészt a politika korlátlanra, parttalanná válásának hatására az állam működőképessége minden területen nagymértékben gyengül.

Az államműködés problémáinak elemzésére a következő normatív elvárás-rendszert használjuk:

*A közösségi döntésekkel kapcsolatos tartalmi elvárások*

- Az állami beavatkozás ne okozzon kárt minden érintett számára
- A politika elsősorban ne az annak végrehajtásában résztvevők érdekeit szolgálja
- Az állami beavatkozás ne ösztönözze a járadékvadász magatartás kialakulását

*A döntésekkel kapcsolatos formai elvárások*

- A közösségi döntések az érintettek számára megismerhetőek, érthetőek és végrehajthatóak legyenek
- A beavatkozások hitelesek legyenek (a döntések végrehajthatóak legyenek; érvényességük időtartamai, feltételei legyenek egyértelműen meghatározottak)

*A döntéshozatali eljárással kapcsolatos elvárások*

- Egyértelmű szakpolitikai célok, valós társadalmi igények a beavatkozások indítékeként
- Döntések megalapozottsága: érintettek bevonása, lehetséges alternatívák elemzése
- A döntéshozatal folyamata nyomon követhető legyen

A tartalmi elvárások sérüléséről a szakirodalom viszonylag ritkán számol be. Ennek három fő oka van. Egyrészt a tartalmi feltételek eléggé megengedőek. Másrészt a tartalmi feltételek vizsgálata komoly nehézségekbe ütközik, harmadrészt az érintett alapú közpolitika elemzés gyakorlata nem elterjedt Magyarországon.

A formai elvárások sérüléséről gyakran számolnak be az elemzések mind konkrét, mind általános szinten. A magyar államműködést elemző szakirodalom felhívja a figyelmet a jogalkotás alacsony minőségére, az állami tevékenységek áttekinthetlenségére, a kormányzati felelősségi rendszer állandó átalakulására. Az állami lépések előkészítése, nyomon követése ritka, az ehhez szükséges kapacitások sem állnak rendelkezésre. Komoly döntéseknél is

eltekintenek a jogalkotási alapszabályok betartásától. Az igazgatás egészét áthatja a rövidtávú politikai szempontok érvényesítése. A törvények szellemével, vagy akár betűjével ütközve mozdítják el helyükről autonóm felügyelő szervek vezetőit.

Az államműködéssel kapcsolatos eljárásrendi elvárások ugyancsak gyakran és jelentősen sérülnek a feldolgozott irodalom alapján. Hiányoznak az egyértelmű célokat megfogalmazó és azokhoz hitelesen eszközöket rendelő szakpolitikák, a költségvetési előirányzatok alapjául szolgáló számítások nem állnak rendelkezésre, megalapozottságuk nem ítéltető meg. Az előzetes egyeztetések, hatásvizsgálatok, utólagos eredményességi elemzések hiányoznak. A kormányzati feladatkiadás nem átlátható, az állami cégek működése nem áttekinthető.

A formai és eljárásrendi elvárások teljesülésének hiányosságai az állami döntések elfogadottságát nagyban aláássák, gyakran elégedetlenséggel, illetve az állami intézmények kikerülésével járnak. Az államműködés elfogadottsága és hitelessége mellett annak cselekvőképességét is jelentősen csökkentik. Az állam normaalkotó szerepe ellehetetlenül, miközben az igazgatás önkorrekciós képessége is jelentősen romlik.

Az államműködés problémáinak öt fő gyökere lehet:

1. **A hivatalos normák és az állami intézmények tevékenységei nem igazodnak elég gyorsan a spontán normák változásához** - Ez méltányolható, ha az államműködés előrejelző, felkészülési rutinjai megfelelően működnek.
2. **Az állami intézmények téves döntéseket hoznak.** A téves döntés sokszor visszavezethető az államműködési problémák később tárgyalandó okaira. Az állami döntések különösebb ok nélkül is lehetnek tévesek, hiszen nem létezik érdekektől független döntéselőkészítő rendszer, minden esetben működő döntéshozatali mechanizmus.
3. **Az állami szereplők tudatosan hoznak az érvényes normákkal ellentétes intézkedéseket** - Az érvényes normák ellenében hozott döntések egyik motivációja az lehet, hogy az állami szervezetek döntéshozói, döntés-előkészítői azt gondolják, hogy a spontán társadalmi normák rosszak. A másik motiváció az lehet, hogy a döntéshozók személyes boldogulásuk: anyagi hasznuk, karrierjük érdekében hoznak tudatosan a fennálló normákat megszegő döntéseket.
4. **A közösségi normák inkonzisztensek** - Ebben az esetben a közösség különböző részeinek véleménye és várakozása jelentősen eltér arra vonatkozólag, hogy mik a társadalmi együttélés és munkamegosztás helyes játékszabályai. A közösségi normák inkonzisztenciája nem okoz komoly problémákat, ha (1) az állami előírások az ütköző normák mindegyikével kompatibilisek és (2) az egymástól eltérő normák követői egyetértenek az egymás közötti érintkezést rendező normákban. Van, amikor az állami előírások nem az inkonzisztens társadalmi normák békés egymás mellettiségét szolgálják, hanem a konfliktusos kérdésekben állást foglalva arra törekszenek, hogy felszámolják az inkonzisztenciát. Az ilyen törekvések a hivatalos előírások és a közösségi normák közötti ellentmondás esetének egyik formáját jelentik.
5. **Inkonzisztens államműködés** – Ennek formái: (1) Egy esetre több, egymással ellentétes magatartásra ösztönző állami előírás van életben. (2) Az állami előírás nem egyértelmű és értelmezése esetenként eltér. (3) Az állami szabályok időben gyorsan

változnak, az érintettek már az új előírás születésekor számítanak rá, hogy az előírás nemsokára megváltozik. Az inkonzisztencia az informális hatalom jelentőségét növeli. Ez a teljesítmények titkolására, a hatalmi labirintusokban való jártasság megszerzésére, a kockázat minimalizálására és bizalmatlanságra ösztönöz.

A magyar államműködés problémáinak szisztematikus elemzését konkrét problémák vizsgálatával lehetne elvégezni. Egy ilyen kutatás az állam egyes intézményeinek hibáit venné górcső alá. Ebben az írásban csak néhány hipotézisszerű tézist fogalmazunk meg a problémák lehetséges okaival kapcsolatban.

Vannak olyan magyarázat kísérletek, amelyek nem az okokat, hanem a problémák egy aspektusát ragadják meg. Ennek példái a politikai intézményrendszer, illetve az elit hibáztatása.

A sorsszerű magyarázatok szerint a magyar államműködés problémáit külső tényezők határozzák meg. Ebből a nézőpontból öt interpretáció képzelhető el. (1) Az államműködés problémái nem komolyak; (2) átmenetiek ezek a problémák; (3) ezek a problémák helyzetünkben következnek; (4) kedvezőtlen társadalmi, történeti adottságaink a felelősek; (5) rossz szerencsénk volt.

Az államműködési problémák lehetnek hibás döntések következményei. A rossz döntések lehetnek olyanok, amelyekről csak utólag derült ki, hogy nem jó irányba vezetnek, illetve olyanok, amelyekről megfelelő körültekintéssel már előre látni lehetett volna, hogy jobb lett volna elkerülni. A tévedések másik csoportosítási módja azok kijavíthatósága. Vannak esetek, amikor a tévedés káros következményei az állami működés korrigálásával enyhíthetőek. Más esetekben a hibás döntés utólag már nem orvosolható.

Az államműködés problémái fakadhatnak valamilyen tényező hiányából. Három fő hiányosságot tárgyalunk röviden: a társadalmi kontroll, az államműködéssel kapcsolatos megegyezések és a hibák elkerüléshez szükséges tudás hiányát. Ez a megközelítés sok esetben összekapcsolható a korábban bemutatott elemző sémák valamelyikével, hiszen a hiányosságok sokszor történelmi, társadalmi, gazdasági okokra, tévedésekre vezethetőek vissza. A megkülönböztetés inkább gyakorlati szempontból fontos: a hiányosságok nem megváltoztathatatlan adottságok, azokat tudatos közösségi cselekvés módosíthatja.

A politikusok, a közszférában dolgozók, az állami működés érintettjei és a közügyek szakértői naponta alakítják az állami szabályokat. Azt kell egyértelművé tenni, kinek miért érdemes az államműködés kontrolljának erősítéséért, a közügyek részterületeire vonatkozó stabil alkuk kialakításáért, a közszféra jobb megértését lehetővé tévő tudás bővítéséért tevékenykednie.

## **Bevezető**

Az Állami Számvevőszék és a Versenyképesség Kutató Központ közötti kutatási együttműködés keretében készülő tanulmány a magyar államműködés problémáit tekinti át a szakirodalom és igazgatási, politikai dokumentumok alapján. Munkánk két célja a következő:

- A magyar államműködést elemző szakirodalom áttekintésével fel kívánjuk tárni annak fő problémáit.
- Elemezni kívánjuk a magyar államigazgatás problémáinak fő okait.

A kutatást két tényező motiválja. Egyrészt a magyar államműködés problémái és az állammal szembeni elvárások egyszerre jelentősek, mindez megvalósítható javaslatok, illetve azokat megalapozó elméleti megközelítések kidolgozását igényli. Másrészt a közpolitikákkal kapcsolatos gondolkodást a jóléti közgazdaságtan dominálja, ami nem csak elméleti problémákat vet fel, hanem az elsősorban intézményekhez, ösztönzőkhöz kapcsolódó javaslatok kidolgozásával is adós marad.

A kutatás gyakorlati aktualitását a következő három pontban foglalhatjuk össze tömören:

- Az államműködés kudarcai gyakoriak, az állami tevékenységek elfogadottsága alacsony, hitelessége gyakran hiányzik, olykor legitimitációját is megkérdőjelezzik.
- A gazdasági válság hatására az államműködéssel kapcsolatos elvárások nőnek, az esetlegesen hibás közösségi döntések potenciális kára megnő.
- A gazdasági válság hatására a gazdaság működése és bizalmi viszonyai jelentősen átalakulnak, amihez az államműködésnek is alkalmazkodnia kell.

A jóléti közgazdaságtani megközelítés gyakran félrevezető. A közösségi gazdaságtan közelítendő ideálként a tökéletes piac jóléti tételekben leírt világát tekinti, az állam feladatának a tökéletes piaci működés esetenkénti hibáinak (az ún. piaci kudarcok) kijavítását és az igazságos elosztás megteremtését tartja. Ezen megközelítés szerint a beavatkozásról a piaci kudarcok kijavításából származó nyereség (holtteher veszteség csökkenést) és a szükséges állami lépések költségeinek összevetése alapján kell dönteni. Ez a megközelítés a következők miatt kritizálható:

- A jóléti elemzések során gyakran hiányzik a normatív alapvetések tisztázása, a kiindulópontként használt utilitáriánus morálfilozófia alkalmazhatósága olykor megkérdőjelezhető.
- A gazdasági működés etalonjának tekintett - atomisztikus szereplőket, költségmentes ki- és belépést feltételező - „tökéletes piac” sok esetben koncepcionálisan nem adekvát keret.
- A közösségi döntéshozatalt, - előkészítést és - végrehajtást nem egy jó szándékú, mindentudó, mindenható szereplő végzi, hanem egy sokszereplős intézményrendszerben tevékenykedő, a megbízóik, partnereik által támasztott ösztönzőkre saját érdekeik, értékeik szerint ember alkotta szervezeti hálózat. Ezért nem az a kérdés, hogy milyen politikákra lenne szükség, hanem az, hogy milyen javítások megvalósíthatóak az állam működésével kapcsolatban.



- A megállapodások, együttműködések (akár a közszférában, akár a magánszférában) költségesek. Költséges a szereplők közötti együttműködés feltételeinek (kommunikáció, bizalom) kialakítása, a megállapodáshoz vezető alku, a kötelezettségek betartásának ellenőrzése és kikényszerítése. Ezért az államműködés csak a tranzakciók költségeit meghatározó intézményi keretre való tekintettel elemezhető.

Tanulmányunkban a kutatás korábbi szakaszában<sup>1</sup> kialakított intézményi megközelítésre épülő elméleti keretet alkalmazva vizsgáljuk, mik is az államműködés fő problémái Magyarországon. Először bemutatjuk a hazai szakirodalom áttekintésére épülő vizsgálatunk főbb eredményeit, majd az elméleti keretben bevezetett normatív kritériumok alapján rendszerezük irodalomfeldolgozó munkánk eredményeit. A második részben először az államműködés elméletileg lehetséges gyökereit elemezzük, majd a magyar államműködés problémáinak magyarázatait tekintjük át.

Kutatásunk során a magyar államműködést vizsgáló elemzéseket tekintettük át. A releváns hazai szakirodalom áttekintése mellett feldolgoztuk az Állami Számvevőszék jelentéseit, a parlamenti vitanapok jegyzőkönyveit, a köztársasági elnök úr beszédeit. A dokumentumok feldolgozása során a magyar államműködés legfőbb, legtipikusabb hiányosságait mértük fel az előzőekben felvázolt megközelítésre építve. Áttekintettük, hogy az egyes dokumentumok főbb állításai megfelelnek-e a bemutatott normatív szempontrendszernek, illetve – amennyiben nem – milyen államműködési problémákra utalnak.

Munkánkat egy hosszabb távú kutatási program nyitányának tekintjük, jelenlegi elemzésünk eredményeit nagyban befolyásolják kutatásunk korlátai. Egyrészt arra törekedtünk, hogy általános szinten ragadjuk meg az államműködés főbb problémáit, nem kezdtünk hozzá a különböző állami tevékenységek részletes elemzéséhez. A részletes közpolitikai elemzések tárhatnák fel a problémák igazi természetét. Másrészt elemzésünket az államműködést általában tárgyaló, nyilvános elemzői, igazgatási dokumentumokat, és a társadalomtudományi szaklapokban publikált szakcikkeket tekintettük át. Amellett, hogy bizonyára ezen a területen is adósak maradhattunk néhány értékes forrás tárgyalásától, áttekintésünk nem elemzi a sajtóban megjelenő elemzéseket, a parlamenti vitanapokon és a köztársasági elnök nyilatkozatokon kívüli politikai deklarációkat. A téma elemzésének hasznos elemzésére, a témában jártas szereplőkkel való mélyinterjúk készítésére ugyancsak nem volt módunk. Amennyiben lehetőségünk nyílik a munka folytatására, a konkrét közpolitikai területek részletes elemzésénél használnánk ezeket a forrásokat.

Elemzésünk szomorú képet mutat a magyar államműködésről. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy ez egy a problémák feltárására törekvő elemzésnél elkerülhetetlen: egy tüzetesebb orvosi vizsgálat nem talál egészséges embert. A problémákra rávilágító, azok okait kereső munka során nem szabad megfélekednünk arról, hogy a magyar államműködés sok esetben, ha nem is kifogástalanul, de elfogadhatóan működik. Emellett a problémák sokaságától szenvedő területen is sok közszolgálati tisztességes, felkészült és szorgalmas köztisztviselő, vezető dolgozik. A gyakori, tiszteletre méltó egyéni teljesítmények nélkül sok területen a rosszul működő állami rendszerek helyett nem működő rendszerekről kellene beszélnünk. Ezért elismeréssel

---

<sup>1</sup> Szepesi (2009)

gondolunk sok közigazgatásban dolgozó szakemberre - a tanulmányunkban megfogalmazott kritikákkal pont az ő munkájukat kívánjuk segíteni.

A kutatást Szepesi Balázs irányította, a munkában Balás Gábor és Borbás Gabriella vettek részt. Köszönjük Chikán Attila támogató javaslatait, és a 2009 nyarán a Corvinus Egyetemen szervezett vita résztvevőinek megjegyzéseit, ezek komoly segítséget jelentettek kutatásunk során. Mindazonáltal a hiányosságok, tévedések felelőssége teljes egészében a szerzőké.

## Kiindulópont

Kutatásunk korábbi szakaszának eredményei<sup>2</sup> alapján akkor beszélünk az államműködés problémáiról, amikor az állami intézmények tevékenysége nem felel meg a működésüket jóváhagyó, lefogadó közösség elvárásainak. Ilyenkor az állam alkotta hivatalos előírások érvényesítése és az állami intézmények további tevékenységei nincsenek összhangban a közösségi normarendszer többi elemével.

Elemzésünkben azokat az eseteket tekintjük az államműködés problémájának, amikor egy adott területen a játékszabályokat alakító államtól független normák és az állam által bevezetett előírások inkonzisztensek egymással: olyan szabályokat ír elő (tilt meg) az állam, amelyek ellentétesek (követendőek) az érintettek értékei, szokásai, kialakult intézményeik szabályai szerint. Nem az egyéni preferenciák és az állami előírások közötti konfliktusról van szó (adót fizetni például senki sem szeret). Hanem arról, hogy az egyének, szervezetek közötti viszonyokat illetően az állam át kívánja alakítani a követendő normákat. Ilyenkor a közösség és az állam előírásai szembekerülnek egymással, a társadalmi és a hivatalos elvárások mást írnak elő az egyéneknek. Néhány példa: a családtag segítése szemben áll a korrupció tiltásával az orvosi rendelőben; az alacsony hozamú munkáról szóló megállapodás konfliktusba kerül a minimálbér előírással; a közintézmény teljesítményorientációja szembe kerül a közbeszerzési törvénnyel; a gazdaság és az adóbeszedés működési rendje nem kompatibilis az adótörvényekkel; a közrendről és vagyonbiztonságról alkotott közösségi normák mások, mint a hivatalos rendőrségi és büntetőjogi előírások.

Az ilyen esetek tipikus következménye az állami működést egyes területeken kizorító magánintézmények, mint az informális gazdaság<sup>3</sup> vagy az igazgatás államtól független megszervezése<sup>4</sup>. Ugyancsak ezt a problémát jelzi, amikor egy közösség tagjai kivonják erőforrásaikat a társadalmi munkamegosztásból<sup>5</sup>: a munkaképesek emigrálnak vagy passzivitásba vonulnak; az elérhető hozamok nem csábítanak a tőke akkumulálására, kockáztatására, ezért az emberek inkább fogyasztanak, az elvárt hozammutatók magasak. Ebben az esetben a hivatalos és társadalmi normák közti konfliktus a közösség gazdasági aktivitásának csökkenését vonja maga után. Az államműködés problémáinak legmarkánsabb jele az állami intézmények elleni nyílt lázadás, mint például a szabályok felvállalt megszegése.

---

<sup>2</sup> Szepesi (2009)

<sup>3</sup> Soto (1989), Soto (2000), Castells, Portes (1987)

<sup>4</sup> Dixit (2004), Schelling (1971)

<sup>5</sup> Castells, Portes (1987), Buchanan, Roger (1987)

## **(Rend)szertelenül - magyar államműködés fő problémái**

A magyar államműködést elemző források áttekintése alapján három fő problémát azonosítottunk. Egyrészt az állami döntések gyakran megalapozatlanul születnek, meghozataluk következményeivel az állam nem foglalkozik (Vakrepülés). Másrészt a politikai szereplők és döntéseik szerepe az igazgatási működésben nem megfelelően szabályozott (Elszabadult Politika). Harmadrészt az állam különböző szervei között hiányzik az összehangoltság (Szétesettség). Mindez összességében arra utal, hogy a magyar állam működésének komoly hiányossága a beavatkozások okait, motivációit és kapcsolódásait rendszerbe helyező erők hiánya, illetve a rendszertelenséget fenntartó mozdítórugók jelentősége. Tömörebben és karcosabban fogalmazva nem az állam működésének vannak problémái, hanem jelenlegi formájában az maga probléma.

A továbbiakban a három fő gócpont példáit mutatjuk be, körülményeit, következményeit járjuk körbe.

### ***Vakrepülés***

A különböző elemzések egybehangzóan arról tanúskodnak, hogy hazánkban **az állami döntések előkészítése komoly hiányosságokat hagy maga után, a döntések következményeit, az állami tevékenységek eredményeit, hatásait visszacsatoló mechanizmusok hiányoznak vagy alig működnek**. A továbbiakban a feldolgozott elemzések eredményeit mutatjuk be – az azokat bemutató forrásra a mellékletben összefoglalt állítások számai alapján hivatkozunk.

A stratégia-alkotás, kormányzati programok alapos tervezése, információk szisztematikus gyűjtése, adatbázisok létrehozása, monitoring, értékelés/hatásvizsgálat, visszacsatolás, illetve a partnerség, mint **hasznos kormányzástechnikai eszközök alig léteznek**. Különösen problémás a szisztematikus adatgyűjtés, melynek hiányában egyrészt megalapozatlan állami beavatkozások születnek, másrészt az állami beavatkozások eredményességéről, hatásosságáról alig tudunk biztosat mondani. Emellett az állami előírások érintettel együttműködésben történő kialakítása (EU-s zsargonban partnerség) általában csak nyomokban van jelen akár fejlesztési programokról, akár intézményi reformokról legyen szó. Magyarországon az intézményi reformok a résztvevők véleményének és érdekeinek figyelembe vétele nélkül próbálnak megvalósulni (sikertelenül). Ennek megfelelően rossz a reformok kommunikációja, mivel a döntéshozók nem tartják eléggé fontosnak a reformok szereplőinek és érintetteinek megnyerését a reformok ügyének (3.20. állítás).

A fentiekkel összefügg, hogy a jelenlegi **kormányzati működésnek nem szerves része az intézkedések következetes kontrollja**. A meghozott intézkedéseket általában nem kéri számon, nem követik nyomon (3.11. állítás).

Emellett megfigyelhető a **jogszabályalkotás jelentőségének leértékelődése, a jogszabályok megalapozatlanok, kidolgozatlanok, átgondolatlanok**. Példaként említhető a vagyontörvény,

melynek javaslata nem volt megfelelően előkészítve, a törvényalkotási folyamat csúszott, a törvény késve lépett hatályba, a vagyontörvény végrehajthatósága korlátozott volt (2.4. állítás).

Az előkészítés és a visszacsatolás hiányosságai jelentősen csökkentik az állam képességét a közösségi normákkal, elvárásokkal összhangban lévő szabályok, tevékenységek kialakítására. Az információhiány pótlására gyakran kialakulnak a visszacsatolás informális csatornái. Sok esetben az állami szereplők valóságfelfogása és problémaérzékelése teljesen elszakadt a társadalmi, gazdasági szereplők világtól.

## ***Elszabadult politika***

A szakirodalom és a források áttekintése alapján a magyar államműködés fontos problémája, hogy **a politikai működést korlátozni képes korlátok gyengék**. A népképviselőt gyakorló politikus képes emelni, harcolni, építeni, rombolni. Ez az erő visz dinamikát a közügyeket igazgató működésbe. Azonban ha ez a mozgásban tartó erő nincsen kordában, felemészt mindent, amihez hozzáér. Az elemzések arra utalnak, hogy hazánkban ez a helyzet: a politikai erő logikája olyan működési területeket is áthat, ahol az inkább ártalmas, mint hasznos. **A napi politika érdek egyre erősebben jelenik meg a közigazgatás, a szabályozó és felügyelő szervek, a jogalkotási eljárások területén.**

Elsőként a **közigazgatás átpolitizálódását** említjük, melyre példa a sokak által vizsgált közigazgatási államtitkári poszt megszüntetése. Sólyom László államtitkári kinevezési okiratok átadásakor (2006. július 3.) tartott beszédéből idézve „ez a fajta államtitkári jogállás kifejezetten politikai tisztség.” (2.11 állítás). Az átpolitizálódás a fejlesztéspolitika területén például abban nyilvánul meg, hogy az irányító hatóságok NFÜ-be történő csoportosításával egyidejűleg az ágazati stratégiai tervező egységek a miniszteri kabinetekbe kötöttek ki (2.5 állítás).

A feldolgozott dokumentumok világosan rámutatnak, hogy az elmúlt években tanúi lehettünk az **autonóm állami szervek elleni sorozatos támadásoknak**. Ez egyrészt abban nyilvánult meg, hogy 2003-tól elindult az előző kormány által a független szervek élére kinevezett vezetők cseréje, illetve ennek kísérlete. Erre példaként említhetjük a KSH vezetőjének, PSZÁF elnökének leváltását, valamint a Monetáris Tanács összetételének, kijelölési rendjének megváltoztatását. Másrészt megkezdődött pl. a főügyész ellehetetlenítése (2.7 állítás). Ismét Sólyom László, köztársasági elnököt idézve: „Az ügyészség politikai részrehajlással való megvádolása a politikusok, kormányzati tisztségviselők által, vagy ennek más módon való sejtetése aláássa az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat” (2.6 állítás).

A feldolgozott irodalom alapján lehet sejteni **a nem nyilvános kormányhatározatok, azaz jegyzőkönyvi határozatok elterjedését**. Példa erre a fejlesztéspolitika területe, ahol 2006-ban még nyilvános kormányhatározatban fogadták el az akcióterveket, kiemelt projekteket, ezt követően azonban áttértek a nem nyilvános, jegyzőkönyvi határozatra (3.12 állítás). Ebből is következik, az előző alfejezetben leírt gondolat, miszerint a kormányzati működésnek nem szerves része az intézkedések következetes kontrollja, hiszen már a feladatkiadás sem átlátható.

Végül fontosnak tartjuk kiemelni azt a megállapítást, hogy **bizonyos politikák csak a kommunikáció szintjén léteznek**. Erre példa az Új Tulajdonosi program. „Az ÚTP létezése kormányzati sajtótájékoztatóval és miniszterelnöki felszólalással kezdődött. Rögtön ezután a

cikkek százai tárgyalták a szavak szintjén létező ÚTP-t. A Új Tulajdonosi Programot az ellenzék annak ellenére kezdte hevesen támadni, hogy az a szavak szintjén nem létezett.” Hasonló példa, hogy máig nem lehet tudni a gazdaságélénkítésre szánt 807 mrd, majd 1000 mrd, később 1400 mrd végül 2000 mrd ft-ot csomag pontosan miről szól, miből áll össze és mekkora a végösszege (1.8 állítás).

A csupán kommunikációs patronnak szánt, üres törvényhozási aktusok, az igazgatási eljárások informálissá tétele, a szabályozó, felügyelő hatóságok autonómiájának gyengítése, a közigazgatási kinevezések átpolitizálása mind azt jelzik, hogy az a hatalmat gyakorló politikusok a végrehajtás minden részletét napi működésük és döntési jogkörük területeként kezelik. Ez a következő problémákat idézi elő.

Hitelességi probléma – A szabályalkotási rend, a szabályozás, a felügyelet - általában az igazgatás - stabilitását megteremtő szigorú eljárások, autonómiák egyik fő funkciója, hogy az állami döntések hitelességét megteremtsék. Minden politikus érzi, hogy a procedúrák és az adminisztráció öntörvényűsége korlátozzák döntési szabadságát, azonban pont ezek a korlátok adják meg a döntések súlyát. Amennyiben egy jogszabály, egy határozat, egy kinevezés könnyen és gyorsan visszavonható, akkor ezen politikai aktusok érvényessége véget ér, ahogy a politikai döntéshozó pillanatnyi érdeke a visszavonás mellett szól. Ezzel az érintett területeken az állam szavahihetősége nagyban megszűnik, hiszen a döntések nem a szabályokat, hanem a politikát alkotó érdekek, értékek pillanatnyi eredőjét rögzítik.

Kontrol hiánya – A politikai működést az eljárások, intézmények csak akkor tartják az előre meghatározott módon kordában, ha ezt a meghatározottságot nem írja bármelyik pillanatban az aktuális politikai érdek. Ezért a politika elszabadulása a államhatalom önérdékű használatának lehetőségét nyitja meg – legyen szó akár hatalom vagy szavazatmaximalizáló politikai érdekről, vagy a politikai szereplők önös jövedelemmaximalizáló érdekeiről. Egy ilyen rezsím képessége a társadalmi normákkal összhangban lévő szabályok, intézmények alkotására erősen korlátozott. Emellett a hatalmat gyakorlók csoportján belül is elsorvadnak az intézményi kontroll mechanizmusai. Ilyenkor a politikai csoportok informális – azaz drága és legitimitásában gyenge – belső kontrollmechanizmusokat használatára kényszerülnek, ami tovább növeli a társadalmi normáktól való elszakadás veszélyét.

Ösztönzők problémája – A politika parttalansága az igazgatáson belül arra ösztönzi az állami döntések előkészítőit, végrehajthatóit, hogy (1) tevékenységük fókuszába a konfliktusmentes lojalitást állítsák, (2) a lojalitás keretein belül is kerüljék az olyan javaslatokat, amelyek a politikai környezet változásával kockázatosak lehetnek számukra, (3) készüljenek fel arra, hogy tevékenységüket egy politikai rezsímváltás után nem vagy csak alacsonyabb beosztásban folytathatják. Az állandó túlélési stratégiára berendezkedő igazgatás teljesítményét nem csak közvetlenül folyttja le ez a három tényező. Közvetett, szelektív hatásként mind az előléptetési döntések, mind az igazgatási karrierválasztások abba az irányba mutatnak, hogy a közügyekért elkötelezett, teljesítménorientált, felkészült emberek fokozatosan kiszorulnak az igazgatásból.

Kapacitás problémák – A politika befolyásának fókuszátlanlanná válása a politikusok és csapatuk feladatait megsokszorozza. Egyrészt a politikai döntéshozatal témák és irányok kijelölése helyett ügyek intézésével kénytelen foglalkozni. Másrészt a stabilitás hiánya miatt a politikai környezet változása az állami szervek működésének rendszeres átalakítását igényli. Így

egyszerre kell több kérdésben és gyakrabban döntéseket hoznia a politikai stábnak, ami megoldhatatlan helyzetek elé állíthatja a nem szakigazgatási fókuszú és háttérű döntéshozókat.

A gyenge hitelességű, kontroll és apparátusi támogatás nélküli politikusnak apró-cseprő döntések sokaságával kell újra meg újra megbirkóznia amiatt, mert az igazgatási működést felbomlasztotta a politika elszabadulása. Ebben a helyzetben nem meglepő, hogy az államműködés egyre inkább elszakad a társadalmi normáktól és az állami szabályalkotó, koordináló elvárásoktól.

### ***Szétesettség***

A feldolgozott irodalom alapján úgy tűnik, hogy az állami tevékenységek közötti szükséges koordináció gyakran hiányzik, a különböző szervek egymással ütköző magatartási elvárásokat fogalmaznak meg a gazdasági, társadalmi szereplők számára. A Minisztériumok egymással párhuzamosan, egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak. Olykor nem csak az egységes állami fellépés hiányzik, hanem az annak kialakítására való törekvés is gyenge. Szakpolitikák kialakítása helyett saját helyzetük és érdekkörük erősítését tekintik feladatnak a szakapparátusok.

**Az Államigazgatáson belül az egyes területek közötti koordináció gyenge, az állam nem tudja koordinálni tevékenységeit.** Ezt állítja a PPH „Messze van a munka” című tanulmánya, ami szerint a foglalkoztatási problémák megoldása különböző szakterületek összehangolását, szakállamtitkárságokon és tárcákon átnyúló kooperációt igényelne. Azonban a magyar államigazgatásban jelenleg mind a kényszer mind a készség hiányzik arra, hogy az egyes igazgatási egységek vezetői portfóliójuk menedzsmentjén túlnyúló ügyekkel foglalkozzanak. Ez nem a foglalkoztatás-ügy, hanem az egész központi igazgatás problémája (3.13 állítás). Ugyanez a fejlesztéspolitika területén abban nyilvánul meg, hogy az ágazati politikák fejlesztési elemei közötti koordináció az NFÜ létrehozása ellenére nem erősödött. Az ágazati politika fejlesztési eleme és a többi eleme (szabályozás, fenntartás) közötti koordináció pedig kifejezetten gyengült. Az Irányító Hatóságoknak 2006-os NFÜ-be történő integrálásával a szakminiszterek korábbi felelőssége a területét érintő fejlesztésekért jelentősen lecsökkent. A fejlesztéspolitika valamennyi fejlesztéséért, annak tartalmától függetlenül egyetlen személy Bajnai Gordon lett a felelős, miközben a fejlesztések szakterületeinek szabályozási környezete és az eredmények fenntarthatóságát biztosító működési források meghatározása továbbra is szakminiszter és a szakminisztériumok hatókörében maradt (3.12 állítás).

**A Minisztériumok egymással párhuzamosan, egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak.** A minisztériumok sokkal inkább működnek az adott ágazat csúcs érdekérvényesítő szerveként, mint az egységes kormányprogram következetes képviselőiként és megvalósítóiként. Emiatt a minisztériumok gyakran egymással párhuzamosan egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak, és gyakran nehezen működnek együtt a kormányprogram megvalósítása során. Ez jól megmutatkozik a minisztériumokhoz tartozó intézményhálózatokat vizsgálata során, hiszen majd mindegyik a maga intézményrendszere megőrzésére, növelésére törekszik, nem törődve azzal, hogy ez esetleg párhuzamosságokat okoz (pl. országosan közel tucatnyi tanácsadó hálózat kialakítása) (1.6 állítás).

Mindemellett úgy tűnik, hogy az **állam különböző intézményeinek nem áll érdekében az egységes gazdaságfejlesztési szabályrendszer kialakítása** (1.2 állítás). Ez a következőkben nyilvánul meg:

- Nem áll érdekükben a módszertanok egységesítése, hiszen akkor valakinek változtatni kellene az eddig „bevált, megszokott, megértett” gyakorlaton. Hiába, hogy az Országgyűlés által is elfogadott az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK – 3.1 pontja) 2007-ig elvégzendő feladatként tartalmazta az átfogó tervezési mechanizmus kialakítását: *„az összes európai uniós és hazai állami fejlesztési forrást figyelembe vevő, egységes fejlesztéspolitika kialakítására van szükség, s ennek megfelelően kell kidolgozni a fejlesztési források államháztartási tervezési és lebonyolítási rendjét.”*
- Nem áll érdekükben az intézményi felelősség tisztázása sem, hiszen esetleg elkerül a feladat.
- Nem áll érdekükben az értékelések szisztematikus elvégzése (és az ezek alapjául szolgáló adatgyűjtés) sem, hiszen akár kiderülhet, hogy az adott beavatkozás nem megfelelő.

Általánosabban megfogalmazva **nincsenek tartósan érvényesülő, fenntartható** – akármilyen módon felfogott racionalitásnak megfelelő – **szakpolitikák. Szakpolitika-alkotás címén az állami intézmények és szervezetek** – kevés kivétellel – elsődlegesen saját érdekeik közérdekként való megjelenítésével vannak elfoglalva. Ez a saját érdek mindenképp az intézmények és ezen keresztül – ha átszervezés árán is – **szervezetek fennmaradását jelenti** (1.11 állítás).

Az államműködés széttöredezése az állam működőképességét nagyban aláássa. Azzal, hogy az igazgatási tevékenység sokszor dzsungelharccá válik, felerősödnek az előző részfejezetben bemutatott káros hatások. A valós igazgatási egyetértés miatt sok rendelkezés hiteltelen papírszabály marad, az egyes szakterületek egymás feletti kontrolja elsorvad. Az állandó állóháború felőrli az egyéni motivációkat, az államműködésen belüli inkonzisztencia a döntési helyzeteket megsokszorozza és megbonyolítja. Ahogy az államigazgatás egyre inkább önmagával van elfoglalva kapcsolata és harmóniája a társadalommal fokozatosan csökken.

## **Részösszefoglaló**

A magyar államműködés fő problémái az előkészítő és visszacsatolási tevékenységek hiányosságai, a politikai irányítás parttalansága és az államigazgatáson belüli koordináció gyengesége.

Az állami döntések előkészítése komoly hiányosságokat hagy maga után. A döntések következményeit, az állami tevékenységek eredményeit, hatásait visszacsatoló mechanizmusok hiányoznak vagy alig működnek. Az előkészítés és a visszacsatolás hiányosságai jelentősen csökkentik az állam képességét a közösségi normákkal, elvárásokkal összhangban lévő szabályok, tevékenységek kialakítására. Az információhiány pótlására gyakran kialakulnak a visszacsatolás informális csatornái. Sok esetben az állami szereplők valóságfelfogása és problémaérzékelése teljesen elszakadt a társadalmi, gazdasági szereplők világtól.

A politikai működést korlátozni képes korlátok gyengék. A népképviselőt gyakorló politikus képes emelni, harcolni, építeni, rombolni: ez visz dinamikát a közügyeket igazgató működésbe. Azonban ha ez az erő nincsen kordában, felemészt mindent, amihez hozzáér. Az elemzések arra utalnak, hogy hazánkban ez a helyzet: a politikai erő logikája olyan működési területekre is



kihat, ahol az inkább ártalmas, mint hasznos. A napi politika érdek egyre erősebben jelenik meg a közigazgatás, a szabályozó és felügyelő szervek, a jogalkotási eljárások területén.

A csupán kommunikációs patronnak szánt, üres törvényhozási aktusok, az igazgatási eljárások informálissá tétele, a szabályozó, felügyelő hatóságok autonómiájának gyengítése, a közigazgatási kinevezések átpolitizálása mind azt jelzik, hogy az a hatalmat gyakorló politikusok a végrehajtás minden részletét napi működésük és döntési jogkörük területeként kezelik. Ez aláássa az állam hitelességét, gyengíti az államműködés kontrolálhatóságát. A politika parttalanná válása gyengítik a közösségi normákhoz igazodó politikai, igazgatási működés ösztönzőit, megsokszorozza a döntéshozatalhoz kapcsolódó kapacitásigényeket. Ebben a helyzetben nem meglepő, hogy az államműködés egyre inkább elszakad a társadalmi normáktól és az állami szabályalkotó, koordináló elvárásoktól.

Az állami tevékenységek közötti szükséges koordináció gyakran hiányzik, a különböző szervek egymással ütköző magatartási elvárásokat fogalmaznak meg a gazdasági, társadalmi szereplők számára. A Minisztériumok egymással párhuzamosan, egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak. Olykor nem csak az egységes állami fellépés hiányzik, hanem az annak kialakítására való törekvés is gyenge. Szakpolitikák kialakítása helyett saját helyzetük és érdekkörük erősítését tekintik feladatnak a szakapparátusok.

Ez a széttöredezése az állam működőképességét nagyban aláássa. A valós igazgatási egyetértés hiánya miatt sok rendelkezés hiteltelen papírszabály marad, az egyes szakterületek egymás feletti kontrolja elsorvad. Az állandó állóháború felőrli az egyéni motivációkat, az államműködésen belüli inkonzisztencia a döntési helyzeteket megsokszorozza és megbonyolítja. Ahogy az államigazgatás egyre inkább önmagával van elfoglalva kapcsolata és harmóniája a társadalommal fokozatosan csökken.

A visszacsatolási mechanizmusok hiánya, az igazgatás szétesettsége és a politika elszabadulása egymást erősítő folyamatok. Egyrészt minél rosszabbul működik az állam, annál nagyobb a politikusok késztetése, hogy a diszfunkcionális korlátokat lebontsák. Másrészt a politika korlátlan, parttalanná válásának hatására az állam működőképessége minden területen nagymértékben gyengül. A három, egymás negatív hatását erősítő jelenség részleteit, okait elemzi tanulmányunk további része.

## ***Az államműködés problémái az előzetes normatív elvárások szempontjából***

### ***Elemzési szempontok***

Kutatásunk célja problémák feltárása, problémát pedig valamilyen normális, elvárt állapothoz képest fogalmazhatunk meg. Ezért az államműködés problémáinak elemzéséhez a kutatás előző szakaszában kialakított normatív szempontrendszert használjuk. Egy olyan normatív keret kidolgozására törekedtünk, amely a közjó, az igazságosság és a népképviselő különböző felfogásai esetében is egyformán jól használható. Másképpen mondva olyan normatív szempontokat kívánunk alkalmazni az elemzés során, amelyek elfogadhatóak a politikai paletta egymástól igen messze elhelyezkedők számára is.

Az elméleti keret kialakításának másik alapelve az volt, hogy építsen a kutatásunk előző szakaszában bemutatott elméleti keretekre. Szem előtt tartottuk, hogy az államműködés csak a közösségi normarendszer egyik része, hibái a spontán közösségi és az állami normák konfliktusából következnek.

Mindezek alapján az elemzés számára a következő normatív elvárás rendszert alakítottuk ki.

#### *A közösségi döntésekkel kapcsolatos tartalmi elvárások*

- Az állami beavatkozás ne okozzon kárt minden érintett számára
- A politika elsősorban ne az annak végrehajtásában résztvevők érdekeit szolgálja
- Az állami beavatkozás ne ösztönözze a járadékvadász magatartás kialakulását

#### *A döntésekkel kapcsolatos formai elvárások*

- A közösségi döntések az érintettek számára megismerhetőek, érthetőek és végrehajthatóak legyenek
- A beavatkozások hitelesek legyenek (a döntések végrehajthatóak legyenek; érvényességük időtartamai, feltételei legyenek egyértelműen meghatározottak)

#### *A döntéshozatali eljárással kapcsolatos elvárások*

- Egyértelmű szakpolitikai célok, valós társadalmi igények a beavatkozások indítékeként
- Döntések megalapozottsága: érintettek bevonása, lehetséges alternatívák elemzése
- A döntéshozatal folyamata nyomon követhető legyen

### ***Az államműködéssel kapcsolatos tartalmi elvárásokról***

A tartalmi elvárásokban nem fogalmazunk meg annál többet, hogy az államműködés ne legyen öncélú. Az állami tevékenységek ne (csak) az állami döntéshozók érdekeit szolgálják, ne ösztönözzék az embereket arra, hogy energiáikat az értékteremtés helyett a privilégiumok, támogatások megszerzésére fordítsák, azaz az állam ne a lojalitásért cserébe adjon járadékokat.

### ***Az állami beavatkozás ne okozzon kárt minden érintett számára***

A feldolgozott irodalom ilyen eseteket nem említ.

## **A politika elsősorban ne az abban résztvevők érdekeit szolgálja**

A tartalmi elvárások közül ennek az elvárásnak a sérülését találjuk meg leginkább a szakirodalomban. A korábbi fejezetben már szóltunk arról, hogy az állam különböző intézményeinek nem áll érdekében az egységes gazdaságfejlesztési szabályrendszer kialakítása (1.2 állítás), a minisztériumok egymással párhuzamosan, egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak (1.6 állítás), illetve, hogy bizonyos politikák csak a kommunikáció szintjén léteznek (1.8 állítás).

Mindez azonban kiegészül még azzal is, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásában változatlanul jelentős kockázatot hordoz az állami vagyon leányvállalatokba történő nem megfelelően szabályozott kivitele (1.1 állítás). A hatályos törvények egyfajta értelmezésével az állami tulajdonú társaságok valamennyi tevékenysége országgyűlési kontroll nélkül leánytársaságokba kiszervezhető. A kiszervezést követően – ugyanilyen döntési mechanizmus alapján – az állami vagyont a társasági tulajdonlás hangsúlyozása mellett privatizálják, a befolyt bevételt az anyacég feléli. Probléma a leányvállalatok vagyonának elzalogosítása is. A tartós állami tulajdon egy kiüresedett, vagyonát vesztett, funkció nélküli, gazdasági stratégiai jelentőségét tekintve érdektelenné vált céggé válik.

Másik példa, hogy az alacsony képzettségűek szószólói gyakran nem a munkavállalás lehetőségéért, hanem saját pozícióik megtartásáért és az általuk képviseltek többlettámogatásáért tevékenykednek (1.4 állítás).

## **Az állami beavatkozás ne ösztönözze a járadék vadász magatartás kialakulását**

A feldolgozott irodalomból alapvetően a pártfinanszírozás kapcsán lehet ennek a kritériumnak a sérülését detektálni. Pártfinanszírozás jelenlegi szabályai korrupcióra ösztönzi a politikai szereplőket. A pártfinanszírozás célú korrupció mellett a magáncélú korrupció is megtalálható. A pártfinanszírozás jelenlegi szabályai nem biztosítják a pártok bevételeinek és kiadásainak átlátható nyomon követését, a kampányfinanszírozás szabályozása pedig kifejezetten arra ösztönzi a politikai szereplőket, hogy bevételeiket és kiadásait ne jelenítsék meg könyvelésükben. A jogszabályi környezet korrupciós mechanizmusokat generál már a pártokon belül is, de általános feltételezés, hogy a pártok támogatására juttatott összegek állami megrendelések útján visszajutnak a támogató cégekhez. A pártok finanszírozási rendszeréhez hasonlóan maga a politikai elit is alulfizetett, és jövedelmük rendszere nem átlátható Magyarországon. Korrupciós mechanizmusok ebben a szegmensben jellemzően többszereplősek, a források áttéteken keresztül, közvetve jutnak el a pártokhoz, politikusok érdekeltségi körébe tartozó cégekhez, így az eredeti összegnek csak egy része jut el a pártkasszáig (1.7 állítás).

A tartalmi elvárások sérüléséről a szakirodalom viszonylag ritkán számol be. Ennek három fő oka van.

**A tartalmi feltételek eléggé megengedőek** – Az első feltétel megsértése lényegében katasztrofális helyzetekre jellemző. Ezek azonban egyrészt szerencsére ritkán állnak elő, másrészt megállapításuk gyakran csak utólag lehetséges. Nem kizárt, hogy egyes területeken

előállt ilyen helyzet Magyarországon Például valószínű az APEH szakemberei és a könyvelők is hasonlóan jövedelmező és kevésbé frusztráló munkát, ha az adóadminisztráció nagyban egyszerűsödne. A professzorok, a diákok és a munkáltatók is jól járnának, ha felsőoktatási intézményeink nagy része több valós oktatási, kutatási tevékenységgel foglalkozna. Az ilyen állami kudarcok feltérképezése azonban nem történt meg. A második feltétel már szigorúbb, az állami tevékenységek szervezőin és szállítóin kívüli haszonélvezők létét írja elő. Ilyen esetet valószínű többebb lehetne találni, azonban a hat milliárd forintos kilométerárú autópályák is hasznosak megépültük után, a leginkább pazarló támogatási formáknál is eljut a kedvezményezettekhez az összeg egy része.

**A tartalmi feltételek vizsgálata komoly nehézségekbe ütközik** – Ez a nehézség egyrészt annak a következménye, hogy annak bizonyítása, hogy egyes állami tevékenységek megsértik a tartalmi kritériumokat a legtöbb esetben komoly – akár büntetőjogi – következményekkel is járhat. Emiatt a kutatók és az elemzők óvatosan bánnak az ilyen kijelentésekkel: a tartalmi kritériumok megszegését gyakran a tartalmi kritériumok megszeghetőségét lehetővé tevő procedurális problémákkal közelítik. A nehézség másik forrása módszertani: annak elemzése, hogy egy adott döntés hogyan hat az érintettek összességére, illetve a hosszú távú ösztönzőkre komoly módszertani apparátust, erős feltevéseket igényel. Az ehhez szükséges motiváció és erőforrások ritkán állnak rendelkezésre.

**Az érintett alapú közpolitika elemzés gyakorlata nem elterjedt Magyarországon** – A közpolitikák érintett alapú elemzése – a közpolitika elemzés sok más formájával egyetemben – viszonylag kevésbé elterjedt Magyarországon. Ennek egyik fő oka pont az államműködés problémáiból eredeztethető. Mivel az előkészítés és a visszacsatolás kis jelentőséggel bír az állami döntések meghozalatakor, az ehhez szükséges elemzői kapacitások kicsik, az ilyen témájú kutatások ritkák.

### ***Az államműködéssel kapcsolatos formai elvárásokról***

A formai elvárások arra fókuszálnak, hogy az állami tevékenységek követhetőek legyenek. Egy állami intézkedés érintettjei megismerhessék annak részleteit, és megbízhatóan kalkulálhassák a várható hatásokkal, kialakíthassák a megfelelő válaszlépéseiket. Vannak esetek, amikor az állami döntések gyorsak, van, amikor előkészítésük titkos – ezek a kivételes esetek azonban erős indoklást és pontos előzetes meghatározást igényelnek. A követhetőség alapelveinek feladása ugyanis könnyen öncélúvá és kiszámíthatatlanná teszi az állami tevékenységet. A formai elvárásoknak való megfelelés az egyik „legsérülékenyebb” kritériumnak tűnik.

### **A közösségi döntések az érintettek számára megismerhetőek, érthetőek és végrehajthatóak legyenek**

Ennek az elvárásnak a nem teljesülését alapvetően két típusú megállapításban érhetjük nyomon. Egyrészt a jogszabályi hiányosságokban illetve a felelősségi rendszer sűrű változásában, másrészt pedig a partnerség nem teljesülésében.

**A jogszabályok megalapozatlansága, kidolgozatlansága, átgondolatlansága** megjelenik általánosan (2.1 állítás), valamint egy-egy törvény kapcsán konkrét esetekben is tetten érhető.

Ilyen például, hogy a gazdaságfejlesztés jogszabályi megalapozása, egységes és kötelező szabályok megalkotása nem történt meg (2.10 állítás). Nem definiált jelenleg, hogy az állami fejlesztéspolitika rendszerében milyen típusú dokumentumok keletkeznek (koncepció, stratégia, cselekvési program stb.), illetve az, hogy az egyes dokumentum-fajtákat milyen testület és milyen formában fogadja el. Nem létezik egységesen kötelező előírás arra vonatkozóan sem, hogy az ágazatok szakmapolitikájukat tervdokumentumok formájában rögzítsék. Az ágazati tervezés - a normák szintjét, a tervezés szintjeit és a tervek típusait, elnevezésüket, tartalmi elemeiket tekintve - ágazatonként és ágazatokon belül a különböző programok esetében is eltérő volt.

Az államháztartási reform **kormányzati felelősségi rendszere folyamatosan változott**, illetve a munkálatokban nem kapott kiemelt szerepet a Kormány, mint szervezet munkájának elemzése. (2.2 állítás) Az államháztartási reform munkálataiért 2006-ig az első számú felelős, a pénzügyminiszter által elkészített, az államháztartás működésének pénzügyi követelményrendszerével, az állami feladatok ellátásához szükséges források felhasználási módjával és az intézményrendszer átalakításával kapcsolatos előterjesztés tervezetet a Kormány nem tárgyalta meg. Az Államreform Bizottság munkaszervezete és a Pénzügyminisztérium között nem volt tisztázott az államreform és az államháztartással kapcsolatos feladatok, felelősségi körök megosztása.

**A gazdaságfejlesztési főirányok meghatározásáról nem folytattak társadalmi vitát. A gazdaságfejlesztési eszközökről az információk egységesen nem találhatók meg.** (2.8 állítás) A tisztán hazai támogatások esetében a különböző honlapokról (ÖTM, regionális fejlesztési tanácsok, Balaton Fejlesztési Tanács) sok hasznos információ, pályázati kiírás leolvasható, de egységesen nem található meg naprakész adatsor a különböző támogatások alakulásáról, a pályázókat nem segíti a tájékozódásban, mert nem tudják egy helyen elérni a lehetséges pályázatokat. Az uniós források esetén kialakult partnerségi gyakorlat nem szivárgott át a hazai támogatások rendszerébe.

### **A beavatkozások hitelesek legyenek (a döntések végrehajthatóak legyenek, az érvényességük időtartamai, feltételei legyenek egyértelműen meghatározottak)**

A hitelesség, végrehajthatóság kritérium sérülésére az előző kritériumhoz hasonlóan sok példát találtunk. Ide tartozó megállapításnak gondoljuk **a közigazgatás átpolitizálódását** (2.5, 2.11 állítás), valamint **az autonóm szervek elleni támadásokat** (2.7, 2.11 állítás).

Másrészt pedig itt említünk néhányat azokból a **végrehajthatatlan, „félre-menedzsel” kísérletekből**, melyekkel tele van a szakirodalom. Így a vagyon törvényjavaslat nem volt megfelelően előkészítve, a törvényalkotási folyamat csúszott, a törvény késve lépett hatályba, a vagyontörvény végrehajthatósága korlátozott volt (2.4 állítás).

Meg kell említenünk azt az esetet is, mikor a **Kormány maga szegi meg a törvényt**, így amikor a költségvetés tervezése során megszegi az Áht-t (2.3 állítás). Az Áht. 12/C. §-ának (7) bekezdése előírja, hogy a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor a Kormány tájékoztatni köteles az Országgyűlést a hosszú távú kötelezettségvállalások állományáról a fejezetek és a várható kifizetések éve szerinti bontásban. Továbbá az Áht. 36. § (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a Kormány a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor tájékoztatást ad a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek későbbi évekre vonatkozó hatásairól. A

törvényjavaslatban évek óta nem szerepel összegző tájékoztatás sem a hosszú távú kötelezettségvállalások állományáról, sem a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételekről.

### ***Az államműködéssel kapcsolatos eljárásrendi elvárásokról***

A procedurális elvárások arra vonatkoznak, hogy az intézkedések érthetőek, nyomon követhetőek legyenek. Egyértelmű legyen motivációjuk, alátámasztottak és megvalósításuk során nyomon követhetőek legyenek. Az eljárásrendi elvárások közül az első és második kritérium szorosan összefügg, a gyakorlati példák szintjén alig választható el. Így e két elvárást egyben kezeljük.

### **Egyértelmű szakpolitikai célok, valós társadalmi igények a beavatkozások indítékeként**

Lásd a következő pont.

### **Döntések megalapozottsága, érintettek bevonása, lehetséges alternatívák elemzése**

Döntések megalapozatlanságát alapvetően négy típusú megállapításban érjük tetten. Ezek:

- döntések alapjául szolgáló **információk, adatok hiánya** (ezáltal megalapozott számítások hiánya);
- döntések alapjául szolgáló korábbi **döntések értékelésének, hatásvizsgálatának hiánya;**
- döntések alapjául szolgáló **stratégiák, koncepciók hiánya;**
- érintettek bevonásának hiánya, amit legplasztikusabban a **koordináció hiánya** mutat.

Nézzünk néhány példát az állításjegyzékből a négy területre:

1) Ahhoz, hogy egy **közfeladat ellátásáról megalapozott döntést lehessen hozni**, elengedhetetlen, hogy tisztában legyünk a közfeladat ellátásának költségeivel, a közfeladat minőségi jellemzőivel, illetve a feladatra fordított kiadások hasznosulásával, a feladatellátás eredményességével. Jelenleg ezek az információk nem léteznek. (3.11 állítás) Jelenleg a közfeladatok ellátása és a költségvetés számai között nincs egyértelmű, világos és átlátható kapcsolódás. A legtöbb közfeladat esetében az ágazatokat irányító minisztériumok nem tudják megmondani, hogy mennyibe is kerül az adott közfeladat ellátása, illetve ha meg is tudják adni a közelítő információt, az csak komoly utánajárással lehetséges. Ennek egyik oka, **hogy az alkalmazott költségvetési és egyéb nyilvántartási rendszerekben nem alakították ki a szükséges adatszolgáltatási struktúrákat**. Erre azért lenne szükség, hogy a nagy jelentőségű közfeladatok ellátásáról ne csupán általános érvelés alapján, a költségvetés és egyéb, számszerűsíthető társadalmi hatások ismerete nélkül szülessenek döntések. A jelenlegi rendszer a mindenki által érthető, átlátható, számszerűsíthető érvelésnek nem enged megfelelő teret.

A gazdaságfejlesztés területén **nem áll rendelkezésre olyan egységes adatbázis, ami alapján az összes fejlesztési kiadás monitorozható**. Az egységes nyilvántartás mellett az egységes nyilvántartási elvek hiánya az, amely nem csak az átláthatóságot és nyomon követhetőséget korlátozza, hanem az eredmények számba vételére irányuló elemző, értékelő munkát is akadályozza (3.16 állítás).

**Az MNV Zrt. informatikai rendszerében a vagyonyilvántartás egységes rendszere 2008-ban nem épült ki** (3.7 állítás). Az MNV Zrt. számviteli, pénzügyi és vagyon-nyilvántartása nem

lett egységes, teljes körű és megbízható. A 3 megszűnt szervezet és az MNV Zrt. között leltárral alátámasztott átadás-átvétel nem volt, a társaság az elődszervezetek adatállományát vette át, amelyek közül az NFA, a KVI adatai nem voltak teljes körűek.

**A foglalkoztatáspolitikai eszközeinek eredményességéről, hatékonyságáról alig rendelkezünk adatokkal (3.4 állítás).**

**2) Nincs információ arról, mennyire felel meg a jelenlegi eszközrendszer a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében megfogalmazott céloknak (3.6 állítás)**

**A gazdaságfejlesztési eszközök szisztematikus értékelése nem megoldott (3.17 állítás).** A gazdaságfejlesztési eszközök hatását sok esetben nem vizsgálták. A makrogazdasági mutatók nem igazolják vissza a gazdaságfejlesztési források eredményes felhasználását (3.2 állítás).

**3) Hiányoznak az egyértelmű célokat megfogalmazó és azokhoz hitelesen eszközöket rendelő szakpolitikák.** Stratégiák, koncepciók készültek és készülnek, azonban ezek szinte teljesen függetlenek a jogszabályalkotástól és a fejlesztési források felhasználásától (3.5 állítás).

**4) Az ágazati politikák fejlesztési elemei közötti koordináció nem erősödött** (pedig ez volt az NFÜ létrehozás egyik célja). Az ágazati politika fejlesztési eleme és a többi eleme (szabályzás, fenntartás) közötti koordináció pedig kifejezetten gyengült. (3.12 állítás)

A **foglalkoztatási problémák** megoldása különböző szakterületek összehangolását, szakállamtitkárságokon és tárcákon átnyúló kooperációt igényelne. Azonban a magyar államigazgatásban jelenleg mind a kényszer mind a készség hiányzik arra, hogy az egyes igazgatási egységek vezetői portfóliójuk menedzsmentjén túlnyúló ügyekkel foglalkozzanak. Ez nem a foglalkoztatásügy, hanem az egész központi igazgatás problémája. (3.13 állítás)

## **A döntéshozatal folyamata nyomon követhető legyen**

A döntéshozatal átláthatatlanságára az **MNV zrt. ÁSZ ellenőrzéseiben** találunk példát. A vezérigazgató saját és átruházott hatáskörében hozott döntéseinek átláthatósága nem volt biztosítva, a döntés-előkészítés hiányossága miatt a döntéshozatal formálissá vált, a belső vélemények figyelembevétele nélkül történt. A döntések egy része ellentétes volt a jogszabályokkal, hatáskör túllépés is előfordult (3.8 állítás). A **moszkvai Magyar Kereskedelmi Képviselő** ingatlanának értékesítése és a **földalapba tartozó sukorói földterületek cseréje során** átláthatatlan döntések születtek (3.9 állítás).

## **Részösszefoglaló**

A tartalmi elvárások sérüléséről a szakirodalom viszonylag ritkán számol be. Ennek három fő oka van:

**A tartalmi feltételek eléggé megengedőek** – Az első feltétel megsértése lényegében katasztrofális helyzetekre jellemző. Ezek azonban egyrészt szerencsére ritkán állnak elő, másrészt megállapításuk gyakran csak utólag lehetséges. Nem kizárt, hogy egyes területeken előállt ilyen helyzet Magyarországon. Például valószínű az APEH szakemberei és a könyvelők is hasonlóan

jövedelmező és kevésbé frusztráló munkát, ha az adóadminisztráció nagyban egyszerűsödne. A professzorok, a diákok és a munkáltatók is jól járnának, ha felsőoktatási intézményeink nagy része több valós oktatási, kutatási tevékenységgel foglalkozna. Az ilyen állami kudarcok feltérképezése azonban nem történt meg. A második feltétel már szigorúbb, az állami tevékenységek szervezőin és szállítóin kívüli haszonélvezők létét írja elő. Ilyen esetet valószínűtlen lehetne találni, azonban a hat milliárd forintos kilométerárú autópályák is hasznosak megépültük után, a leginkább pazarló támogatási formáknál is eljut a kedvezményezettekhez az összeg egy része.

**A tartalmi feltételek vizsgálata komoly nehézségekbe ütközik** – Ez a nehézség egyrészt annak a következménye, hogy annak bizonyítása, hogy egyes állami tevékenységek megsértik a tartalmi kritériumokat a legtöbb esetben komoly – akár büntetőjogi – következményekkel is járhat. Emiatt a kutatók és az elemzők óvatosan bánnak az ilyen kijelentésekkel: a tartalmi kritériumok megszegését gyakran a tartalmi kritériumok megszeghetőségét lehetővé tevő procedurális problémákkal közelítik. A nehézség másik forrása módszertani: annak elemzése, hogy egy adott döntés hogyan hat az érintettek összességére, illetve a hosszú távú ösztönzőkre komoly módszertani apparátust, erős feltevéseket igényel. Az ehhez szükséges motiváció és erőforrások ritkán állnak rendelkezésre.

**Az érintett alapú közpolitika elemzés gyakorlata nem elterjedt Magyarországon** – A közpolitikák érintett alapú elemzése – a közpolitika elemzés sok más formájával egyetemben – viszonylag kevésbé elterjedt Magyarországon. Ennek egyik fő oka pont az államműködés problémáiból eredeztethető. Mivel az előkészítés és a visszacsatolás kis jelentőséggel bír az állami döntések meghozalatakor, az ehhez szükséges elemzői kapacitások kicsik, az ilyen témájú kutatások ritkák.

A formai elvárások sérüléséről gyakran számolnak be az elemzések mind konkrét mind általános szinten. A szakirodalom felhívja a figyelmet a jogalkotás alacsony minőségére, az állami tevékenységek áttekinthetlenségére, a kormányzati felelősségi rendszer állandó átalakulására. Az állami lépések előkészítése, nyomon követése ritka, az ehhez szükséges kapacitások sem állnak rendelkezésre. Komoly döntéseknél is eltekintenek a jogalkotási alapszabályok betartásától. Az igazgatás egészét áthatja a rövidtávú politikai szempontok érvényesítése. A törvények szellemével, vagy akár betűjével ütközve mozdítják el helyükről autonóm felügyelő szervek vezetőit.

Az áttekintett szakirodalom alapján a döntések nyomon követhetősége, végrehajthatósága, hitelessége gyakran és sokszor súlyosan sérül a magyar állam működése során. Ennek elemzése, hogy ennek mi lehet az oka, a következő fejezetben foglalkozunk részletesebben. A következmények egyértelműek: az állam gyakran képtelen a közösségi normáknak megfelelő működésre, egyre erősebb az állammal szembeni látható elégedetlenség, illetve az állami intézmények láthatatlan kikerülése.

Az államműködéssel kapcsolatos eljárásrendi elvárások (az állami tevékenység indokoltsága, megalapozottsága és nyomon követhetősége) ugyancsak gyakran és jelentősen sérülnek a feldolgozott irodalom alapján. Hiányoznak az egyértelmű célokat megfogalmazó és azokhoz hitelesen eszközöket rendelő szakpolitikák, a költségvetési előirányzatok alapjául szolgáló



számítások nem állnak rendelkezésre, megalapozottságuk nem ítéhető meg. Az előzetes egyeztetések, hatásvizsgálatok, utólagos eredményességi elemzések hiányoznak. A kormányzati feladatkiadás nem átlátható, az állami cégek működése nem áttekinthető.

Az állam által megfogalmazott előírások a levegőben lógnak, nincs igazán az állam egészének hitelességétől független igazoló mechanizmusuk. Ennek következtében az államműködés elfogadottsága, az állami döntések helyességébe vetett bizalom szintje alacsony. Mindez ahhoz vezet, hogy a meglévő status quo megváltoztatására irányuló állami aktusok gyengék, a közösségi normákon változtatni kívánó állami tevékenységek eleve kudarcra vannak ítélve. Ilyen esetben, az állam elkerülhetetlenül szembekerül a közösségi normákkal, ha szabályaival a hatalmi viszonyokat és a szokásjogot megkérdőjelezi. A status quo megtörésének nehézségei nem csak a közösségi normákkal kapcsolatban állnak fenn. Az igazgatáson belüli átalakítások is ellehetetlenülnek az állami cselekvések alátámasztottságának hiányában.

A formai és eljárásrendi elvárások teljesülésének hiányosságai az állami döntések elfogadottságát nagyban aláássák, gyakran elégedetlenséggel, illetve az állami intézmények kikerülésével járnak. Az államműködés elfogadottsága és hitelessége mellett annak cselekvőképességét is jelentősen csökkentik. Az állam normaalkotó szerepe ellehetetlenül, miközben az igazgatás önkorrektív képessége is jelentősen romlik.

# Az államműködés problémáinak okairól

## *Elméleti megközelítés: az államműködés problémáinak lehetséges gyökerei*

A kutatásunk korábbi szakaszában bemutatott elméleti áttekintés alapján az államműködés problémáinak öt fő gyökere lehet:

1. A hivatalos normák és az állami intézmények tevékenységei nem igazodnak elég gyorsan a spontán normák változásához.
2. Az állami intézmények téves döntéseket hoznak.
3. Az állami szereplők tudatosan hoznak a spontán társadalmi normákkal ellentétes intézkedéseket.
4. A közösségi normák inkonzisztensek.
5. Az államműködés maga inkonzisztens.

Az előbbi két esetben az államműködés technikai problémáiról beszélhetünk, habár ezek a technikai problémák megoldása sokszor nem egyszerű - van, hogy ez nem is lehetséges. A harmadik esetben az állam és a társadalom viszonyában keletkezik feszültség. A negyedik esetben az állam és a közösség nem is esnek tökéletesen egybe: egy államigazgatás markánsan eltérő normákat elfogadó közösségeket szolgál ki, ahogy és amíg tud. Az ötödik esetben az államon belüli ellentétek egymással ellentétes szabályokat teremtenek.

A továbbiakban először röviden áttekintjük ezen öt fő kiváltó tényező értelmezését, majd megvizsgáljuk hogyan értékelhető szerepük Magyarországon.

### **Az állam lassú alkalmazkodása**

A hivatalos normák és az állami intézmények tevékenységei akkor nem igazodnak elég gyorsan a spontán normák változásához, ha a változások túl gyorsak, az állami keretek kialakítói nem ösztönöztek vagy nem eléggé felkészültek.

(1) a társadalmi gazdasági környezet gyorsabban változik, mint ahogy a közösségi döntéshozatal szabályok megalkotására képes;

A szovjet birodalom összeomlása, az EU tagsággal előállt helyzet például olyan méretű kihívást jelent, amihez egy optimálisan működő államgépezet sem tudott volna megfelelő ütemben igazodni.

(2) az állami keretek átalakítását a meghatározó szereplők (döntéshozók, köztisztviselők, szervezett érdekcsoportok) motivációi lassítják, blokkolják;

A demográfiai, társadalomszerkezeti változások vagy a talajvízszint változása olyan estek, amikor a körülmények változása, azok társadalmi, gazdasági, hatásai folyamatosak és jól előre jelezhetőek. A változáshoz való alkalmazkodását azonban gátolják a szakapparátusok gyenge ösztönzői, a pozíciójukat a status quból eredeztető érintettek ellenérdekeltsége és a politika

működési logikájából következően rövid távon gondolkozó politikusok érdektelensége. Ilyen tényezőkkel magyarázhatjuk a magyar nyugdíjrendszer visszáságait, az alacsonyan képzett emberek munkaerő-piaci kitaszítottágát fenntartó állami rezsimet<sup>6</sup>, az árvizek és szárazságok évenkénti ismétlődésével megbirkózni csak komoly költségek árán bíró rendszert<sup>7</sup> vagy a cigányság társadalmi integrációjának hiányából kibontakozó társadalmi konfliktusokat.

(3) az állami normák, intézmények kapacitása nem elégséges a környezeti változások miatt szükséges intézményi és szabálmódosítások végigvitelére.

A kapacitások mennyiségét és minőségét döntések határozzák meg, ezért a kapacitáshiány nem alapvető ok, hanem valami más államműködési hiba következménye. A körülmények változásához való alkalmazkodást akadályozó állami kapacitáshiány lehet előre nem várt vagy tudatos. Mindkét esetben lehet a kapacitáshiány méltányolandó vagy visszavezethető valamilyen más államműködési problémára.

kapacitáshiány	előre nem várt	tudatos
méltányolandó	(i) A változás hirtelen, előre nem látható okokból állt be	(ii) A változáshoz való alkalmazkodáshoz szükséges erőforrások más területen történő felhasználásának hozama meghaladja az alkalmazkodás problémáinak megoldásából a megalapozott előzetes kalkulációk szerint származó hasznot.
államműködési hibára visszavezethető	(iii) A kapacitásbővítést igénylő változás előre jelezhető lett volna, ha nincs tévedés vagy az előrettekintés nem marad el opportunisták döntései miatt	(iv) Az alkalmazkodáshoz szükséges kapacitások kiépítése valamilyen államműködési probléma miatt marad el.

Az (i) esetben az előre nem látható változásra nem tud felkészülni az államgépezet. Nehéz megítélni, melyik esetek tartoznak az előre nem jelezhető lényeges változások közé, hiszen előrejelzéssel, a kockázatok előrejelzésével hatalmas apparátus foglalkozik. Például komoly vita zajlik gazdasági válság kirobbanásának előre láthatóságáról vagy a nagyobb konfliktusok várható kimeneteléről, az érintett felek várható lépéseiről. Megalapozott felkészületlenségről ezért akkor beszélhetünk, ha az államgépezet minden tőle elvárható megtegye a jövőbeli eshetőségek feltárására.

A változásokhoz való alkalmazkodáshoz szükséges kapacitás hiánya elfogadható, ha a felkészülés túl költségesnek mutatkozott (ii). Mérhetetlen költséggel járna minden bűncselekmény megelőzése, elképzelhetetlen a gazdasági, társadalmi viszonyokat szabályozó törvények naponkénti, évenkénti korrigálása, az állami hatóságok eljárásrendjének állandó módosítása. Ahogy az előző esetben, itt is akkor beszélhetünk az államműködés elkerülhetetlen hiányosságáról, ha a jövőbeli változásokra való felkészülés elhagyása megfelelően megalapozott döntés eredménye.

<sup>6</sup> PPH (2009)

<sup>7</sup> www.szelidvizorszag.hu

A (iii) és (iv) esetben a változás előrejelzése vagy az alkalmazkodáshoz szükséges kapacitások hiánya valamilyen egyéb államműködési hiba következménye. Az államháztartás egyensúlyi problémáinak elkendőzése az előrelátás bűnös elhagyásának példája. A magyar rendőrség felkészületlensége a kis értékű vagyon elleni bűncselekmények elleni fellépésre vagy a szakképzési rendszer átalakításának elodázása ugyancsak az előre jelezhető társadalmi trendekre való nem megfelelő válasz példája.

Összegezve, az államműködés lassú alkalmazkodása a változó körülményekhez méltányolható, ha az államműködés előrejelző, felkészülési rutinjai megfelelően működnek. Ilyenkor az államműködés kudarca a körülmények elkerülhetetlen következménye. Amikor ezek a rutinok nem megfelelően működnek, akkor az államműködés problémáját nem a körülmények változása, hanem más, a később tárgyalandó tényezők valamelyike okozza.

### **Az állami intézmények téves döntéseket hoznak<sup>8</sup>**

Gyakori, hogy az állami intézmények döntéseiket megfelelően megalapozott információk nélkül hozzák meg, a döntéshozatali eljárás eltéríti a végleges intézkedéseket az eredeti szándéktól. Az is előfordulhat, hogy az államgépezeten belüli ösztönzési, visszacsatolási problémák miatt a rendelkezés és annak végrehajtása eltér egymástól. Ilyen hibák áldozatai lehetnek egyes emberek, de a rosszul meghozott vagy végrehajtott állami döntések komoly pazarláshoz vagy akár katasztrófákhoz is vezethetnek. Ennek egyik példája, amikor egy katasztrófa után bevezetett vasúti sebességkorlátozás a sokkal veszélyesebb közúti forgalom növekedéséhez vezetett Nagy-Britanniában<sup>9</sup>, vagy a munkavállalási kedvet nem növelő foglalkoztatási programok<sup>10</sup>.

A téves döntés sokszor visszavezethető az államműködési problémák később tárgyalandó okaira: a társadalmi normákhoz tudatosan nem alkalmazkodó döntésekre vagy a közösségi normák inkonzisztenciájára. Az előbbi esetben az állami döntések résztvevői számára a közösségi normákhoz való illeszkedés nem szempont, ezért a döntést megalapozó információgyűjtés, döntéshozatali eljárás nem is igényli az ebből a szempontból releváns információkat. Az utóbbi esetben a disszonáns államműködés már a végrehajtás előtti döntéselőkészítő szakaszban is megjelenik.

Amennyiben a tévedés a megfelelő kapacitás hiánya, a helyzet az előző alfejezet (3) részében leírtakhoz hasonló. A kapacitáshiány méltányolható hiányosság, ha előrejelezhetetlenség vagy a kapacitások ésszerű korlátozásának következménye. A kapacitáshiány más esetekben az állami szereplők társadalmi normákkal ellentétes döntéseire vagy az államműködésen belüli inkonzisztenciákra vezethető vissza. Előfordulhat az is, hogy a döntések előkészítéséhez szükséges kapacitás nem áll rendelkezésre: az állam nem rendelkezik megfelelő szakértőkkel, apparátussal, információgyűjtő és feldolgozó infrastruktúrákkal és nem is képes ezek létrehozására.

---

<sup>8</sup> Robinson (1998)

<sup>9</sup> Economist (2003)

<sup>10</sup> Hudomiet, Kézdi (2008)

Az állami döntések azonban akkor is lehetnek hibásak, ha a társadalmi normákat tiszteletbe tartják, az államműködés konzisztens és a megfelelő kapacitások rendelkezésre állnak. Egyrészt az információk gyűjtése és mérlegelése egyik szervezetben sem lehet tökéletes<sup>11</sup>. Nem lehet olyan rendszert alkotni, ahol az egyes feltárandó aspektusok súlya a mérlegelés során független a motivációtól<sup>12</sup>. Nincsen olyan mechanizmus, ami minden esetben tökéletesen összesíti az egyéni vélekedéseket.<sup>13</sup> Amennyiben ösztönzési, döntési problémák nem is állnak fent (például mert mindenki érdekei egybevágnak), akkor is lehetséges, hogy az állami szabályok, intézmények módosítását a biztos tudás mellett várakozásokra, vélekedésekre, olykor akár a véletlenre kell hagyni, így a döntés utólag tévesnek bizonyulhat. Mindezek következtében a jól működő állam is szokott tévedni – jobb esetben azonban ezt utólag felismeri és kiépíti a hasonló tévedés elkerülését lehetővé tevő mechanizmusokat.

### **Az állami szereplők tudatosan hoznak az érvényes normákkal ellentétes intézkedéseket**

Az érvényes normák ellenében hozott döntések egyik motivációja az lehet, hogy az állami szervezetek döntéshozói, döntés-előkészítői azt gondolják, hogy a spontán társadalmi normák rosszak. Ebben az esetben az állami szereplők ideológiai alapon felvállalják a normarendszer megváltoztatásával járó konfliktusokat, mert hisznek abban, hogy az általuk képviselt értékek követése megéri ennek költségeit. A másik motiváció az lehet, hogy a döntéshozók személyes boldogulásuk: anyagi hasznuk, karrierjük érdekében hoznak tudatosan a fennálló normákat megszegő döntéseket. Ilyenkor az állami szereplők a kezükben lévő jogosítványokat felhatalmazás nélkül használják járadékforrásként<sup>14</sup>.

Az első esetben az államműködés problémái időlegesen, ha a felülről jövő forradalom sikeresen átalakítja a közösségi normákat vagy a társadalom átformálására irányuló kísérlet megbukik. Amennyiben patthelyzet alakul ki, az állami szabályalkotás és a társadalmi normák közötti inkonzisztencia megmarad, a törvényes és a helyesnek tartott magatartás hosszú távon eltér egymástól.

A második eset nem sokban különbözik az előzőtől: míg az elsőben a hatalom gyakorlóit a közösségről alkotott elképzelések motiválják, az utóbbi esetben a saját jólétükről alkotott képük mozgatja döntéseiket. Ha sikerül a közösségi normákat átformálva elfogadtatni a társadalommal, hogy a hatalom gyakorlóit jogosan használják jogosítványait saját céljaikra<sup>15</sup> vagy a jövedelemmaximalizáló politika megbukik, az inkonzisztencia megszűnik. Az állami döntéshozók mindkét esetben jelentős autonómiával rendelkeznek, és ezt arra próbálják használni, hogy a

---

<sup>11</sup> Miller (1992)

<sup>12</sup> Tirole (1994)

<sup>13</sup> Nurmi (1983)

<sup>14</sup> Bhagwati (1982), Krueger (1974), Tullock (1993)

<sup>15</sup> Például az időleges, társadalmilag el nem fogadott járadékokat legitim tulajdonná alakítják.

társadalmi csoportok a hatalom korlátairól vallott vélekedését megszegő új status quot harcoljanak ki.<sup>16</sup>

A nép „civilizálása”, „modernizálása” érdekében indított próbálkozások a társadalmi interakciók átalakítására gyakoriak a magyar történelemben. A sikeres próbálkozásokat (pld. a kereszténység felvétele, a kötelező közoktatás bevezetése) az eredményük következtében átalakult társadalmi normák szerint hasznos lépésként tartjuk számon. Az elbukott próbálkozásokat (pld. II. József reformjai, a Bach korszak, a megvalósult szocializmus kísérlete) világlátásuk szerint ítélik meg az emberek. Azonban az elbukott kísérletek esetén a társadalmi és állami normák konfliktusa okozta zavar sokaknál jelentkező költségét csak a próbálkozás irányával azonosulók esztétikai élménye ellensúlyozza.

A hatalom öncélú használatát nem tekinthetjük az államműködés kudarcának, ha az a társadalmi normákkal összhangban van és nem törekszik a mindennapok működésének átformálására. A királyok, nemesek, szabad városok, jobbágyok állama problémamentesen működött, amikor a kialakult status quot elismerték, és önérdükük révén annak fenntartása érdekében tevékenykedtek mind a hatalom és a gazdagság birtoklói, mind a nyugalmutat, jövedelmeiket és szabadságaikat biztonságban tudni vágyó mindennapi emberek.

Ez a példa három fontos dologra mutat rá. Egyrészt, az államműködés problémamentessége mentes az elosztási szempontoktól: lehet, hogy egy problémamentesen működő rezsím normatív szempontból komoly kívánnivalókat hagy maga után. Másrészt az államműködés problémái nem biztos, hogy minden esetben elítélendők: gyakori, hogy az állami és társadalmi normák konfliktusa a társadalmi, gazdasági viszonyok normatív szempontból üdvözlendő változásainak velejárója, vagy szimpatikus mozgalmak következtében áll elő. Harmadrészt rámutat arra, hogy a hatalom gyakorlóinak önérdékű magatartása csak akkor okoz államműködési problémát, ha ez más normákkal ütközik.

A hatalom birtokosainak magatartása ütközhet mind a társadalmi együttélés mindennapos normáival, mind az állami szabályokkal. Az előbbire példa, amikor az állami bevételek növelése érdekében törvényi úton próbálják korlátozni a vállalkozások készpénzhasználatát. Az utóbbi leggyakoribb esete a korrupció, amikor a hatalom gyakorlója – akár a társadalmi normákhoz igazodó módon – a törvényekkel ellentétes módon kér ellenszolgáltatást tevékenységéért.

A társadalmi normák és a hatalmat gyakorlók döntései közötti eltérés egyszerre többféle bizonytalanságot szül. Egyrészt a konkrét döntések keretét kijelölő játékszabályok nem egyértelműek, nem egyértelmű mikor melyik a követendő. Másrészt gyakran lehetetlen, hogy valamilyen írott vagy íratlan szabály megszegése nélkül tevékenykedjen valaki, emiatt tarthat attól, hogy valamilyen retorzió éri. Harmadrészt a normák inkonzisztenciája önmagában bizonytalan, nem tudni, hogy az egymással ellentétes szabályok közül melyik meddig marad érvényben.

Ez a bizonytalanság a gazdasági tevékenységek visszafogására, a kockázatvállalás csökkentésére, a bonyolultabb együttműködések, tranzakciók elhagyására ösztönöz. Minél nagyobb a hatalom

---

<sup>16</sup> Weingast (1997)

birtoklóinak döntései és az írott, íratlan normák közötti ellentmondás, annál kevésbé versenyképes bármilyen gazdasági tevékenység.

## **A közösségi normák inkonzisztensek**

Ebben az esetben a közösség különböző részeinek véleménye és várakozása jelentősen eltér arra vonatkozólag, hogy mik a társadalmi együttélés és munkamegosztás helyes játékszabályai. Az ilyen témákat érintő esetekben az állami intézmények gyakran szembekerülnek a társdalom egy része által elfogadott és követett normákkal. Ez gyakori a több nemzetiségű országokban, vagy amikor egy társdalom különböző csoportjainak világlátása jelentősen eltér alapvető kérdésekben.

A közösségi normák inkonzisztenciája nem okoz komoly problémákat, ha (1) az állami előírások az ütköző normák mindegyikével kompatibilisek és (2) az egymástól eltérő normák követői egyetértenek az egymás közötti érintkezést rendező normákban.

Az első feltétel értelmében az állami szabályoknak csak azzal érdemes foglalkozniuk, amire a közösség egésze által elfogadott normák érvényesek. A többi ügyben az állam vagy nem alkalmaz semmilyen előírást vagy a különböző homogén résztársadalmakra az azok által vallott normákhoz igazodó előírásokat ismer el és tartat be. Ez az elv érhető nyomon a szabadságjogok elimserésében, szubszidiaritásban, a polgári jog gyakori diszpozitivitásában, a federalizmusban.

A második feltétel kiindulópontja, hogy a különböző normákat követő közösségek képesek békében egymás mellett élni és esetleges konfliktusaikat hatékonyan rendezni.<sup>17</sup> Amennyiben a béke stabil, kialakulhatnak az egymás közötti interakciókat a normák konfliktusai esetén is rendezni képes mechanizmusok.<sup>18</sup>

Előfordul, hogy az állami előírások nem az inkonzisztens társadalmi normák békés egymás mellettiségét szolgálják, hanem a konfliktusos kérdésekben állást foglalva arra törekszenek, hogy felszámolják az inkonzisztenciát. Az ilyen homogenizáló törekvések lényegében a hivatalos előírások és a közösségi normák közötti ellentmondás előbb tárgyalt esetének egyik formáját jelentik, azzal a különbséggel, hogy az állami előírások a közösség egy részének normáival konzisztensek. Ez a stratégia az állami hatalom birtokosai számára a társdalom egy részének komoly támogatottságát eredményezi, ennek ára azonban a mély, és gyakran veszélyes társadalmi konfliktus.

## **Inkonzisztens államműködés**

Van, amikor az állam által hozott különböző szabályok mondanak ellent egymásnak. Ez több formában is testet ölthet. (1) Van, amikor egy esetre több, egymással ellentétes magatartásra ösztönző állami előírás van életben. (2) Van, amikor az állami előírás nem egyértelmű és

---

<sup>17</sup> Dixit (2004)

<sup>18</sup> Greif (2005)

értelmezése esetenként eltér. (3) Van, amikor az állami szabályok időben gyorsan változnak, az érintettek már az új előírás születésekor számítanak rá, hogy az előírás nemsokára megváltozik.

Az első esetre példa, amikor a cégjog előírásai és az adóhatóság előírásai eltérnek egymástól. Hiába vannak magasabb szinten a joghierarchiában a vállalkozások működésének keretét szabályozó törvények, az adóhatóság állásfoglalásokban, mindennapi gyakorlatban testet öltő elvárásai a fenyegetőbb elrettentő erő miatt felülírják a törvényeket. Az ilyen esetekben az állami előírások hatásosságát az azok betartatásában érdekelt államigazgatási szervek erőpozíciója dönti el, azaz a jogot felülírja az informális hatalom.

A bonyolult jogszabályok, a nehezen áttekinthető kivételek és mérlegelési jogkörök révén a nem egyértelmű jogszabályok lényegében az azok alapján döntést hozó szervhez delegálják a döntést, az azzal járó felelősség súlya nélkül. Ilyenkor az adott szerv meglátásai és érdekei szerint dönt, a nem egyértelmű jogszabályra hivatkozva. Ez egyrészt kiszámíthatatlanná teszi a döntést, másrészt növeli a döntéshozók informális súlyát.

Az állami előírások időbeli változékonysága állandó alkalmazkodási kényszert és bizonytalanságot szül az érintettekben. Ez a hektikuság olykor a hibás döntések sorozatában keresendő. Azonban gyakori, hogy a szabályalkotásban részt vevő szereplők – különböző szempontokat érvényesítő szakapparátusok, különböző célokkal, értékekkel rendelkező politikusok pozíciójának változása tükröződik a szabályozásban. Az érdekek, értékek eltérő volta, az azokat képviselő apparátusok, politikusok befolyásának változása az államműködés egyik alapvető jellemzője.<sup>19</sup> Ez azonban csak akkor jár az állami előírások gyakori változásával, ha a jogalkotásban résztvevők nem képesek hosszú távú megállapodásokat kötni. Ennek oka a konfliktusok kiélezettsége, az erőviszonyok jelentős változásainak gyakorisága vagy az állami előírásokat megalapozó megállapodásokat garantálni képes mechanizmusok, intézmények gyengesége lehet.<sup>20</sup>

Az informális hatalom jelentőségének növekedése, az alkalmazkodási kényszer és a bizonytalanság a célok és teljesítmények titkolására, a hatalmi labirintusokban való jártasság megszerzésére, a kockázat minimalizálására és bizalmatlanságra ösztönöz. Ez a vállalkozások számára azt jelenti, hogy a teljesítmény és innováció helyett a biztonság erősítése és a kapcsolatok építése a sikeres működés alapja.

Emellett azonban jelentkezik még egy közvetett – de sokszor jelentősebb – negatív hatás is. Az államműködés inkonzisztenciájának az állami szervek és azok vezetői ugyanúgy ki vannak téve, mint a vállalkozások. Az ő reakcióik megegyeznek a vállalkozókéval. Az együttműködéstől való ódzkodás, a teljesítmény helyett kamarillázásra törekvés, az államműködés inkonzisztenciáját erősíti, ezáltal növeli a lassú és téves állami döntések gyakoriságát, csökkenti az államgépezet immunitását a döntéshozók egyéni érdekeket szolgáló döntései ellen.

---

<sup>19</sup> Wilson (1989)

<sup>20</sup> Acemoglu-Robinson (2004), Robinson (2005), Dixit (1996)



1. Ábra- az Államműködés problémáinak gyökerei és a versenyképesség közötti összefüggés

Államműködési probléma	A kiváltó társadalmi esemény	A problémás állami reakció	Értéktermelésre gyakorolt hatás
A hivatalos normák és az állami intézmények tevékenységei nem igazodnak elég gyorsan a spontán normák változásához	A tranzakciók szofisztikáltabbá válásával új bonyolultabb termékek szélesebb körű együttműködések jöhetnek létre.	A szabályozás és az igazságszolgáltatás lassan alakítja ki az egyértelmű jogi normákat az ilyen tranzakciókkal kapcsolatos konfliktusok esetére.	A hazai vállalkozások nem tudnak élni az új lehetőségekkel, ezért vagy hátrányba kerülnek más országbeli versenytársaikhoz képest, vagy – legalábbis részben – más országba helyezik tevékenységüket.
Az állami intézmények téves döntéseket hoznak	Valamilyen válsághelyzet vagy gazdasági szereplők közötti konfliktus beavatkozást követel az állam részéről. Módosítani kell a hivatalos előírásokat vagy új állami normát kell alkotni.	Az eljárni hivatott állami szereplők képtelenek a szükséges információkat beszerezni.  A feladat ellátására hivatott tisztviselők nem érdekeltek a probléma megfelelő gyorsaságú és alaposágú kidolgozásában.	A válság vagy konfliktus megoldására születő norma az érintett vállalkozások számára nem megfelelő ösztönzőket teremt. Ez bizonyos értéktermelő folyamatok terheit, kockázatát megnövelheti, ezért a vállalkozások ezekbe inkább nem fognak bele.
Az állami szereplők tudatosan hoznak a spontán társadalmi normákkal ellentétes intézkedéseket		Az állami döntéshozók állami jogszabályait saját jövedelmük növelésére fordítják.	A vállalkozók szabályozási, adózási költségei egyrészt megnőnek, másrészt a költségek egymáshoz viszonyított arányát torzítják az egyes tevékenységek állami beavatkozásokról való kitettségének különbségei. A vállalkozók nehezebben ellenőrizhető módokon (pl. informális gazdaság, offshore) szervezik meg magukat.
		Az állami döntéshozók nem a közösségi elvárásoknak kívánnak megfelelni, hanem arra törekszenek, hogy a közösség működése feleljen meg az ő elvárásaiknak.	A vállalkozások által érzékelt hatások az előző esethez hasonlóak: a terhek nőnek és torzulnak, a valós problémák megoldása elmarad. A cégek passzivitásba, illegálisba, külföldre helyezik működésük súlypontját.
A közösségi normák inkonzisztensek	A társadalom különböző csoportjai egy gazdasági tevékenység kapcsán különböző normákat követnek, illetve különböző hivatalos előírások kialakítását várják el az államtól.	Az állam a társadalmi pathhelyzet miatt a konfliktusos területet vagy szabályozatlanul hagyja vagy pedig a pillanatnyi politikai erőviszonyoknak megfelelően módosítja az érvényes normákat.	Az állami szabályozás és jog hiánya vagy gyakori változása miatt az adott tevékenység jövedelmezősége csökken, folytatói felhagynak vele vagy az állam nélkül (rosszabb esetben ellenében) szervezik meg a tranzakciók intézményi kereteit.  Jelentős erőforrásokat felemésztő harc alakul ki a „megfelelő” állami szabályozás kialakítása érdekében.
Inkonzisztens államműködés	Az állami előírások egymással ellentétesek, vagy alkalmazásuk ad-hoc, az állami előírások az államon belüli erőviszonyokkal változnak. kialakítását várják el az államtól.	Az államműködés inkonzisztenciája önfenntartó, öngerjesztő a kooperációs szándék gyengülése, a teljesítményre való törekvés visszaszorulása miatt	Az informális hatalmi pozíciók megerősödése, a bizonytalanság erősödése innováció és teljesítmény helyett védekezésre, előszobázásra, bizalmatlanságra ösztönöz.

## ***A magyar államműködés problémáinak lehetséges okairól***

A magyar államműködés problémáinak szisztematikus elemzését módszeresen az előző alfejezetben bemutatott elméleti keretek alapján lehetne elvégezni egyes konkrét problémák vizsgálatával. Egy ilyen kutatás az állam egyes intézményeinek hibáit venné górcső alá. Az igazgatás lassú alkalmazkodása, tévedései, tudatosan társadalmi normákkal szembenő működése, illetve a társadalmi elvárások vagy az állami szabályok inkonzisztenciája konkrét esetenként vizsgálható. Az államműködés problémáinak szakirodalom alapján összeállított listája azonban nem egyedi, hanem tipikus és általános problémákat tartalmaz. Egy szakterületenkénti részletes problémalista és annak szisztematikus elemzése adhatna csak megnyugtató választ arra a kérdésre, milyen okok állhatnak az elemzésünkben feltárt fő problémák: az előkészítés és visszacsatolás hiánya, a politika parttalansága és az államigazgatás szétesettsége mögött.

A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy néhány hipotézisszerű tézist fogalmazzunk meg a problémák lehetséges okaival kapcsolatban. A kiváltó okokat három nagy csoportba sorolhatjuk. (1) Vannak magyarázatok, amelyek az államműködés problémáit olyan tényezőkre vezetik vissza, amelyeket nem tud befolyásolni tudatos közösségi fellépés. (2) Vannak magyarázatok, amelyek az államműködés problémáit konkrét tévedésekre vezetik vissza. Az ilyen esetekben a hiba megszüntetése a problémák kiindulópontját megszünteti. A problémát csak akkor, ha az nem önerősítővé. (3) Az államműködés problémáit bizonyos közösségi fellépéssel pótolható hiányosságok is okozhatják. Ezekben az esetekben a hiányzó tényezők pótlása vezethet megoldáshoz.

### **Álmagyarázatok**

Vannak olyan magyarázat kísérletek, amelyek nem az okokat, hanem a problémák egy aspektusát ragadják meg. Ennek két típusa a következő:

1. Rossza a politikai, intézményi rendszer – olyan államrendünk van, ami nem igazodik a magyar társadalom adottságaihoz, nem képes működőképes kereteket biztosítani a közügyek szervezéséhez.

Ezzel az állítással a problémák okaihoz nem juthatunk közelebb. Egy működési rend nyilvánvalóan hibás, ha rossz az eredménye. Arra kell pontosan rámutatni, az intézményrendszer melyik részeinek milyen problémáival állunk szembe, milyen tényezőnek tudható be a hiba.

2. A közügyeket intéző elit a hibás – Közkeletű vélekedés, hogy a politika mindent maga alá söpör, az opportunisták népszerűségért bármire hajlandóak, sok politikus valójában saját a pecsenyét sütögető üzletember.

Ezzel az állítással az a probléma, hogy nem indokolja meg, miért juttat a magyar politikai rendszer rosszabb embereket vezető pozíciókba, mint más országok szelekciós mechanizmusai.

## Sorsszerűség

A sorsszerű magyarázatok szerint a magyar államműködés problémáit külső tényezők határozzák meg. A következőkben ezen megközelítés öt különböző variációját mutatjuk be.

1. Minden rendben van – A magyar államműködés problémái ugyanolyanok, mint bárhol másutt a világon. A közügyek működése sehol sem zökkenőmentes, a tapasztalt problémák valójában csak nemzeti sajátosságok. Nálunk a közügyek működése máshogy szerveződik, mint más országokban, azonban ebből nem kell messzemenő következtetéseket levonni.
2. Minden rendben lesz – A magyar államműködési problémái nem jelentősek, felbukkanásuk csak annak a következménye, hogy a politikai és gazdasági rendszerváltás, a külpiaci és külpolitikai reorientáció, az EU csatlakozás adta feladatok, a nemzetközi gazdasági válság kihívásai foglalták le közösségi energiáinkat. Ezen kihívások megoldása miatt az államműködés gépezetében kerülhetett néhány porszem, de ezek szerepe jelentéktelen, a felmerülő nehézségek gyorsan és könnyen megoldhatóak.
3. Adottságainknak megfelelő államműködésünk helyzete – A félperifériális lét, a kommunista múlt, a nemzetközi munkamegosztás logikájából adódó gazdaság szerkezet, az ország térszerkezete olyan tényezők, amelyek az államműködést is befolyásolják.
4. Kedvezőtlen társadalmi, történelmi kulturális tényezők – A történelmi traumák, a magyar emberek viselkedési mintái olyan intézményi környezetet eredményeznek, amiből következnek az államműködési problémák.
5. Katasztrofális véletlenek – Az ország vezetői olyan döntéseket hoztak, amelyek az adott pillanatban helyesnek bizonyultak, azonban utólag kiderült, hogy mégsem voltak azok.

A kutatásunk előző szakaszában bemutatott nemzetközi összehasonlítások arra utalnak, hogy az első magyarázat (Minden rendben van) nem állja meg a helyét - Magyarország államműködésének indikátorai sok területen kirívóan rosszak.

A második, harmadik magyarázat az államműködés minőségének és a meghatározónak vélt strukturális tényezők operacionalizálását követően empirikusan vizsgálható, azonban ez komoly módszertani problémákat vet fel. Egyrészt sok, az eredményeket erősen befolyásoló döntést igényel, másrészt nehéz kiszűrni az endogenitási problémáktól mentes változókat (pld. A GDP, ágazati szerkezet egyszerre oka és következménye az állami intézmények minőségének). A további magyarázatok helyessége még nehezebben ellenőrizhető.

Ezen magyarázatok gyakorlati implikációja, hogy nem kell vagy nincs mit tenni az államműködés problémáinak megoldása érdekében, hiszen azok vagy nem valós problémák vagy külső tényezőknek (földrajzi, gazdasági, történelmi, társadalmi, gazdasági adottságok véletlen) tudhatóak be, melyek megszüntetésére nincs lehetőség.

## Hibás döntések

Az államműködési problémák lehetnek hibás döntések következményei. A rossz döntések lehetnek olyanok, amelyekről csak utólag derült ki, hogy nem jó irányba vezetnek, illetve

olyanok, amelyekről megfelelő körültekintéssel már előre látni lehetett volna, hogy jobb lett volna elkerülni. A tévedések másik csoportosítási módja azok kijavíthatóságára épít. Vannak esetek, amikor a tévedés káros következményei az állami működés korrigálásával enyhíthetőek. Más esetekben a hibás döntés utólag már nem orvosolható.

Azok a hibás döntések, melyek a döntéshozó számára elérhető információk ismeretében a lehetséges opciók mellett elkerülhetőek lettek volna, valamilyen más államműködési probléma következményei. Ezekben az esetekben a tévedés nem ok, hanem egy oksági láncolat egyik (nem első) eleme. Ilyenkor az utólag felismert tévedés korrigálása mellett a döntési hiba okának kiküszöbölésével akadályozható csak meg, hogy ne ismétlődjön meg az eset.

Az tévedések kijavításának alapfeltétele az, hogy a hibát azonosítani lehessen. Ez sokszor nehéz feladat, hiszen az állami döntések egymásnak feszülő érdekek és értékek képviselőinek alkujaként alakulnak ki, és minden esetben nehéz bemutatni, hogy egy adott döntést megalapozó megállapodásnál lehetett volna jobb. A minden döntési helyzetnél fennálló kontrafaktuális problémát (nem tudni mi lett volna, ha más döntés születik) az ilyen esetekben az is tetézi, hogy a tévedés beismerése a döntéshez hasonlóan közösségi cselekvést igényel. Az állami tevékenységet gyakran alakítja az abban érintettek erőviszonyainak megváltozása. Az ilyen eseteket egyrészt gyakran állítják be a tévedés korrekciójának, pedig valójában csak a status quo borult fel. Másrészt az állami tevékenységek esetében a stabilitás és a hitelesség érdekében gyakori eljárás a döntések módosításának erős korlátozása. Ezen korlátok egyike, hogy a döntésben, végrehajtásban résztvevő intézmények a destabilizáló változtatási szándékok visszaszorítása céljából a tévedésre utaló figyelmeztetéseket is visszautasítják.

Ebben a zajos közegben a tévedés beismerése lényegében akkor lehetséges, ha azt mind a stabilitást őrző állami szereplők, mind a téves döntés haszonélvezőinek nagy része belátja. Ez azonban csak akkor valószínű, ha a káros következmények őket is eléri, vagy ha a tévedést hatásainak mérete megkérdőjelezhetetlenné teszi.

Ha egy döntés téves volta egyértelművé válik, akkor egy új döntést kell hozni annak kijavítására. A korrekció csak akkor lehetséges, ha az érintettek meg tudnak állapodni egy, a fennálló rezsimmnél jobb alternatívában. Ez akkor lehetséges, ha a tévedés egyszerűen és komolyabb áldozatok nélkül korrigálható. Ha a téves döntés következményei visszafordíthatatlanok vagy a korrekció a döntésben érintettek egyes befolyásos csoportjainak értekeivel, érdekeivel ütközik, a módosítás nem megvalósítható.

Mindezek alapján a téves döntések felismerése, módosítása általában komoly késleltetéssel, jelentős károk után lehetséges – ha egyáltalán megtörténik. A bemutatott államműködési problémák okai valószínűleg több téves döntésből is következnek. Csak abban kellene megegyezni, melyek voltak ezek a téves döntések.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Érdekes vizsgálat lenne az elkövetett hibák leltárjának összeállítása. Az ország életének fő irányait illetően is komoly viták vannak arról, ki mikor mit rontott el, az egyes részterületeken a helyzet távolról sem kevésbé konfúz. Egy gondolatindító lista: A lusztráció gyengesége a rendszerváltáskor, az első demokratikus kormány túlzott múltba révedése, az államadósság-átütemezés elhagyása, a nagy strukturális reformok elmaradása, a megalapozatlan reformok erősítése, az osztogató gazdaságpolitika kialakulása, a költségvetési problémák kizárólagosan megszorításokkal való kezelése stb.

## Hiányosságok

Az államműködés problémái fakadhatnak valamilyen tényező hiányából. Három fő hiányosságot tárgyalunk röviden a társadalmi kontroll, az államműködéssel kapcsolatos megegyezések és a hibák elkerüléshez szükséges tudás hiányát.

Ez a megközelítés sok esetben összekapcsolható a korábban bemutatott elemző sémák valamelyikével, hiszen a hiányosságok sokszor történelem, társadalmi, gazdasági okokra, tévedésekre vezethetőek vissza. A megkülönböztetés inkább gyakorlati szempontból fontos: a hiányosságok nem megváltoztathatatlan adottságok, azokat tudatos közösségi cselekvés módosíthatja.

Társadalmi kontroll hiánya – Az állami működést az érintettek széles körének érték és érdekalapú kontrollja tarthatja mederben.<sup>22</sup> Ez a kontroll akkor működik, ha a közösség képes megoldani azt a kollektív cselekvési problémát, hogy az ellenőrzés költségei magánköltségek, míg hozama közhaszon. Az államműködés ellenőrzését szervező kulturális minták, intézmények híján az állam információk és korlátok között működik, intézményei az egymással ellentétes részérdekek fogságába kerülnek.

A kontroll hiánya összefügg a következőkben elemzendő két tényező, a megegyezések és a megfelelő ismeretek hiányával is. A társadalmi kontroll hasznos eszköz lehet a közszereplők közötti megegyezések stabilitásának, hitelességének megerősítésére, ezért az érintettek érdekeltek a kontroll erősítésében. A közügyek valós működésének jobb megértése, az államműködési problémák következményeinek pontosabb felismerhetősége ugyancsak növeli az ellenőrző mechanizmusok működésének hasznait.

A társadalmi kontroll működését maga az állam is jelentősen befolyásolja. Ha az állami döntések tartóssága, hitelessége alacsony, ha a magánszereplőktől érkező visszajelzésekre az állam érzéktelen, a spontán visszacsatolási mechanizmusok hozama alacsony, költsége magas. Ha a komoly haszonnal kecsegtető tevékenységek sikerét az állam diszkrecionális jogosítványai erősen befolyásolják, a kontroll erősítésére törekvő kollektív cselekvést kiszorítja a hatalommal kötött egyéni alkuk sokasága.

Mindazonáltal a társadalmi kontroll ereje leginkább a közösségi normáktól és az államtól független társadalmi intézmények kiépültségétől függ. Ezen tényezők formálására leginkább az érdekeik, értékeik motiválta egyének, társadalmi vállalkozók képesek.

Megegyezések hiánya - Az államműködés sok területe a politikai csoportok, a gazdasági érdekcsoportok és a szakapparátus közötti harc területe, ahol a status quo nem békére, hanem beállt frontokra, jobb esetben időleges tűzszünetekre épül. Több évtizedes harc dúl a politikusok

---

<sup>22</sup> Weingast (1997)

és a szakapparátusok között. Az adó- és szabályozási adminisztrációk és ügyfelek egymást kölcsönösen ellenségnek tekintik.

A hosszú távú megegyezések hiánya miatt az állami intézmények döntései változékonyak, a bizalmatlanság miatt túlzottan részletesek és szigorúak. A magánszereplők az állami előírásokat nem normaként, hanem fenyegetésként kezelik, a szabályok betartása helyett megúszásukra törekcszenek. Ilyen helyzetben az államot témák helyett konkrét ügyek foglalják le, ami a visszacsatolásokat haszталanná, a politikai irányítást eszköztelenné, az igazgatáson belüli koordinációt esetivé teszi.

A megegyezések hiánya az érdekeltség hiányosságaira vagy a megállapodás betarthatatlanságára vezethető vissza. Egyrészt csak akkor érdemes az állami szereplőknek egymás között vagy magánszereplőkkel hosszú távon stabil szabályokban megállapodniuk, ha érdemes hosszú távon gondolkozniuk. A hektikus gazdasági társadalmi folyamatok azonban a hosszú távú alkuk elkerülésére ösztönöztek. Az állami szabályok gyakori módosításának gyakorlata, illetve az, hogy az állam az önmagára vonatkozó előírásait gyakran nem vette komolyan ahhoz vezetett, hogy az állami szereplők nem tudnak hitelesen elköteleződni.

Ezen sorsszerűnek tűnő elemek mellett a megegyezések hiánya az érintett szereplők probléma- és lehetőségérzékelésén is múlik. Vannak példák arra, hogy tud a politikai irányítás és a szakapparátus együttműködni, hogy képes nagy ügyfélkörrel rendelkező állami intézmény kiszámíthatóan és megbízhatóan működni, hajlandóak különböző igazgatási szervek kooperálni. Ezen pozitív, az államműködés sikereire vonatkozó példák összegyűjtése és elemzése feltárhatná, milyen esetekben van lehetőség arra, hogy az igazgatáson belüli és körüli működés környezet kiszámíthatóbbá és stabilabbá váljon.

Tudáshiány – Az államműködés logikájáról szakértői, elemzői szinten is felszínesek az ismeretek. A normatív koncepciók és a leíró elméletek egybemosódnak, összekeverednek a kritikai áttekintés nélkül importált a hazai körülményekkel és egymással inkonzisztens igazgatási technológiák. A szakértelmiség az állampolgárok és vállalkozások észlelte problémák helyett saját ideáljainak közelítésére koncentrálnak. Az állam tevékenységére a társadalomtudósok is leggyakrabban úgy néznek, mint egy fekete dobozra, ami nem azt teszi, ami a dolga.

Az államműködés általános logikájának szélesebb körű és jobb megértése, a magyar közintézmények viszonyainak gyakoribb és részletesebb elemzése kis befektetésekkel is komoly eredményekkel kecsegtet. Az állammal szembeni társadalmi elvárásokat, a pártpolitika működését gyakran elemzik, de a hatalomgyakorlás választásoktól független elemei, illetve az igazgatás belső tevékenysége az elemzések melléksodrában is ritkán kerül elő.

Mindezek következtében az államműködés problémáinak eseti vagy általános megoldására törekvő szereplők leggyakrabban csak tapasztalati tudásra vagy megérzésekre hagyatkozhatnak, hiszen a szakértőktől inkább abban kapnak segítséget, milyen célokat kellene kitűzniük, nem pedig abban, hogy hogyan. A visszacsatolási mechanizmusok a valós államműködési folyamatokra épülve lehetnek csak működőkésesek, a vezetői célok megvalósulását sikeresen segítő intézményi korlátok kidolgozása, az állami szereplők közötti kooperáció kialakítása is a valós napi gyakorlat átfogó ismeretére és megértésére épülhet.

A társadalmi kontroll hiánya, a megegyezések ritkasága, és a tudáshiány három olyan probléma, melynek megoldása érdekében minden érintett szereplő tehet valamit. A politikusok, a közszférában dolgozók, az állami működés érintettjei és a közügyek szakértői naponta alakítják az állami szabályokat. Azt kell egyértelművé tenni, kinek miért érdemes az államműködés kontrolljának erősítéséért, a közügyek részterületeire vonatkozó stabil alkuk kialakításáért, a közszféra jobb megértését lehetővé tévő tudás bővítéséért tevékenykednie.

## ***Melléklet: a szakirodalom megállapításai a magyar államműködés problémáiról***

A feldolgozott irodalomban található állításokat az alábbiakban mutatjuk be részletesen. Az állítások felsorolásának rendező elve a normatív szempontrendszer, azaz a szempontrendszer mentén vesszük számba az állításokat. Az egyes állításokról az alábbi információk szerepelnek:

1. állítás száma - állítás forrása;
2. állítás;
3. állítás kifejtése (amennyiben szükséges).

### **1. TARTALMI ELVÁRÁSOK:**

**1.1. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés az ÁSZ 2008. évi tevékenységéről. 2009. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).**

**ÁLLÍTÁS: Az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásában változatlanul jelentős kockázatot hordoz az állami vagyon leányvállalatokba történő nem megfelelően szabályozott kivitele.**

- A hatályos törvények egyfajta értelmezésével az állami tulajdonú társaságok valamennyi tevékenysége országgyűlési kontroll nélkül leánytársaságokba kiszervezhető. A kiszervezést követően – ugyanilyen döntési mechanizmus alapján – az állami vagyont a társasági tulajdonlás hangsúlyozása mellett privatizálják, a befolyt bevételt az anyacég feléli. Probléma a leányvállalatok vagyonának elzálogosítása is. A tartós állami tulajdon egy kiüresedett, vagyonát vesztett, funkció nélküli, gazdasági stratégiai jelentőségét tekintve érdektelenné vált céggé válik.

**1.2. Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).**

**ÁLLÍTÁS: Az állam különböző intézményeinek nem áll érdekében az egységes gazdaságfejlesztési szabályrendszer kialakítása.**

- Nem áll érdekükben a módszertanok egységesítése, hiszen akkor valakinek változtatni kellene az eddig „bevált, megszokott, megértett” gyakorlaton.
- Hiába, hogy az Országgyűlés által is elfogadott az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK – 3.1 pontja) 2007-ig elvégzendő feladatként tartalmazta az átfogó tervezési mechanizmus kialakítását: „az összes európai uniós és hazai állami fejlesztési forrást figyelembe vevő, egységes fejlesztéspolitika kialakítására van szükség, s ennek megfelelően kell kidolgozni a fejlesztési források államháztartási tervezési és lebonyolítási rendjét.”
- Nem áll érdekükben az intézményi felelősség tisztázása sem, hiszen esetleg elkerül a feladat.
- Nem áll érdekükben az értékelések szisztematikus elvégzése (és az ezek alapjául szolgáló adatgyűjtés) sem, hiszen akár kiderülhet, hogy az adott beavatkozás nem megfelelő.

**1.3. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).**

**ÁLLÍTÁS: Átláthatatlan döntések születnek. (moszkvai nagykövetség, sukoró – részletesen lásd 3.14)**



1.4. PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): **Messze van a munka. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémái Magyarországon.** Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. május, Budapest, [www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu).

**ÁLLÍTÁS: Az érintettek szószólói gyakran nem a munkavállalás lehetőségéért, hanem saját pozícióik megtartásáért és az általuk képviseltek többléttámogatásáért tevékenykednek.**

1.5. G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2009): **(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány Kormány harmadik éve. 2009, Budapest, Századvég kiadó.**

**ÁLLÍTÁS: A válságkormányzás felülemelkedik az alkotmányos korlátokon.**

- 2008. ápr – 2009. ápr között 14 alkalommal állapított meg az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet 20 törvény kapcsán.
- Kormányzat nem feltétlenül törekszik az alkotmányos megoldások megtalálására (pl. közigazgatási hivatalok esete).

1.6. Bodnár Viktória, Tanács Zoltán (2008): **A közfeladatok felülvizsgálata Magyarországon 2007-ben. A minisztériumok feladat- és hatáskörébe tartozó közfeladatok felülvizsgálatának szervezése és támogatása, és javaslatétel a szükséges módosításokra. 2008, Magyarország Politikai Évkönyve 2007-ről, DKMKA.**

**ÁLLÍTÁS: Minisztériumok egymással párhuzamosan, egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak.**

- A közfeladat-felülvizsgálat tapasztalatai alapján **a minisztériumok is sokkal inkább működnek az adott ágazat csúcs érdekérvényesítő szerveként, mint az egységes kormányprogram következetes képviselőiként és megvalósítóiként.** Emiatt a minisztériumok gyakran egymással **párhuzamosan egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak**, és gyakran nehezen működnek együtt a kormányprogram megvalósítása során. Ez jól megmutatkozik akkor, ha a **minisztériumokhoz tartozó intézményhálózatokat megvizsgáljuk:** majd mindegyik a maga intézményrendszere megőrzésére, növelésére törekszik, nem törődve azzal, hogy ez esetleg párhuzamosságokat okoz (pl. országosan közel tucatnyi tanácsadó hálózat kialakítása.)

1.7. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008): **Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. 2008. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).** Transparency International (2007): **Korrupciós kockázatok Magyarországon. Nemzeti integritás tanulmány. Első rész. Budapest, [http://www.transparency.hu/nis\\_magyar](http://www.transparency.hu/nis_magyar).** Transparency International (2008): **Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Nemzeti integritás tanulmány. Második rész. Budapest, [http://www.transparency.hu/nis\\_magyar](http://www.transparency.hu/nis_magyar).**

**ÁLLÍTÁS: Pártfinanszírozás jelenlegi szabályai korrupcióra ösztönzi a politikai szereplőket. A pártfinanszírozás célú korrupció mellett a magáncélú korrupció is megtalálható.**

- A pártfinanszírozás jelenlegi szabályai nem biztosítják a pártok bevételeinek és kiadásainak átlátható nyomon követését, a kampányfinanszírozás szabályozása pedig kifejezetten arra ösztönzi a politikai szereplőket, hogy bevételeiket és kiadásait ne jelenítsék meg

könyvelésükben. A jogszabályi környezet korrupciós mechanizmusokat generál már a pártokon belül is, de általános feltételezés, hogy a pártok támogatására juttatott összegek állami megrendelések útján visszajutnak a támogató cégekhez. A pártok finanszírozási rendszeréhez hasonlóan maga a politikai elit is alulfizetett, és jövedelmük rendszere nem átlátható Magyarországon. Korrupciós mechanizmusok ebben a szegmensben jellemzően többszereplősek, a források áttéteken keresztül, közvetve jutnak el a partokhoz, politikusok érdekeltségi körébe tartozó cégekhez, így az eredeti összegnek csak egy része jut el a pártkasszáig.

**1.8. Kitta Gergely (2009): A politikai elit tehetetlensége - politika és kormányzás a kommunikáció fogságában. 2009, Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, DKMKA.**

**ÁLLÍTÁS: Bizonyos politikák csak a kommunikáció szintjén léteznek (Új Tulajdonosi Program, gazdaságélénkítő program csomag).**

**1.9. Györfly Dóra (2007): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. 2007. március, Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam.**

**ÁLLÍTÁS: Amennyiben az állam iránti bizalom szintje alacsony, kiegyensúlyozott költségvetés esélye csekély, és helyette a túlköltekezés-megszorítások ciklusainak váltakozása valószínűsíthető. Magyarországra ez jellemző.**

- „A bizalom és a költségvetési egyenleg közötti kapcsolat azt jelenti, hogy a gazdasági kérdések nem elválaszthatók a társadalmi problémáktól: bár rövid távon lehetséges a fiskális konszolidáció egy alacsony bizalmi környezetben is, hosszú távon ez a társadalmi bizalom megszilárdítása nélkül az adócsalásra és a populizmusra való kísértés miatt csak egy nagyon erős külső kényszer általi konszenzus révén tartható fenn. Mivel jelenleg Magyarország számára nem létezik olyan fegyverező erő, amely elégséges lenne a politikai megosztottságon való felülemelkedéshez, az évtizedek óta megfigyelhető túlköltekezés és megszorítás ciklusainak váltakozásának folytatódása sajnos jó eséllyel előre jelezhető. A társadalmi bizalom az elmúlt időszakban megfigyelhető további rombolása ezt az esélyt csak növeli.”

**1.10. Kopits György (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere - nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. 2007/2, Pénzügyi Szemle. Romhányi Balázs (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához, 2007/2, Pénzügyi Szemle.**

**ÁLLÍTÁS: A magyar költségvetés-készítési folyamatnak van néhány olyan jellemzője, amelyek révén különösen megnöveli a hajlamot a túlköltekezésre és a bevételek felültervezésére. Mindez abból következik, hogy Magyarországon a rendszeres kiigazítási kampányok ellenére - beleértve a Bokros-csomag néven ismertté vált, 1995. évi kiigazítási és reformprogramot - sohasem hajtották végre a költségvetési rendszer egészének intézményi reformját.**

1.11. Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. 2008. július-augusztus, Közgazdasági Szemle, LV. évfolyam.

**ÁLLÍTÁS: Nincsenek tartósan érvényesülő, fenntartható - akármilyen módon felfogott racionalitásnak megfelelő - szakpolitikák. Szakpolitika-alkotás címén az állami intézmények és szervezetek - kevés kivétellel - elsődlegesen saját érdekeik közérdekként való megjelenítésével vannak elfoglalva. Ez a saját érdek mindenekfölött az intézmények és ezen keresztül - ha átszervezés árán is - a szervezetek fennmaradását jelenti.**

- A bürokratikus szervezetek fennmaradásának szokásos taktikája a feladat- és az ezzel járó hatáskörnövelés. A feladatnöveléshez valahonnan a hatáskört el kell venni, ami más szervezetet tesz vesztesé, és veszélyezteti a szervezetek békés egymás mellett élését, a koordinációt.
- Egy állami szervek közti agresszív hatásköri versenyben túl sok kompromittáló adat kerülhet ki. Ezért az adott körülmények közt a közigazgatási szervek többsége az agresszívabb feladat- és hatáskörnövelés helyett inkább defenzív taktikát követ: a felelősség kizárásával, az ellenőrző rendszerek működtetésének sabotálásával védi magát. Ez azért lehet sikeres, mert megfelelő teljesítménymérés hiányában az államvezetés, még ha akarna, akkor sem rendelkezik megfelelő alappal a szervezet radikális átalakítására, megszüntetésére. Tehát a szervezetek többségének alapvető érdeke a teljesítménymérők kialakításának megakadályozása.
- A rendszeres felelősségre vonás hiányában az állami szervezetekből hiányzik a tanulási kényszer; mivel pedig nincs viselkedéskorrekció, a szabályozórendszer, illetve a szervezetek alkotta intézményrendszer nem alkalmazkodik a társadalmi szükségletekhez és változásokhoz.
- Az igazságszolgáltatási rendszer tekintélyét például gyorsabb, meggyőzőbb, egységesebb ítélkezés szolgálná hosszabb távon. Az ehhez szükséges teljesítménymérés és felelősség azonban megbontaná a belső békét.

## 2. FORMAI ELVÁRÁSOK:

2.1. G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2009): **(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány Kormány harmadik éve. 2009, Budapest, Századvég kiadó.**

**ÁLLÍTÁS: Válságkormányzás leértékeli a törvényalkotás jelentőségét. Jogszabályok megalapozatlanok, kidolgozatlanok, átgondolatlanok.**

- Költségvetési törvény kalkulációja már a benyújtáskor érvényét veszítette.
- 2006 óta kibocsátott Korm. Rendelet közül 2008. ápr. és 2009. ápr. között 50-et módosított a Kormány.
- Kormányrendeleteket éven belül is többször módosítanak.
- Ezek a jogalkalmazók munkájára nincsenek jó hatással.

2.2. Állami Számvevőszék (2009): **Jelentés az ÁSZ 2008. évi tevékenységéről. 2009. április, Budapest, www.asz.hu.**

**ÁLLÍTÁS: Nem segítette a modernizációs folyamatot, hogy annak kormányzati felelősségi rendszere folyamatosan változott, illetve a munkálatokban **nem** kapott kiemelt szerepet a Kormány, mint szervezet munkájának elemzése.**

- Az államháztartási reform munkálataiért 2006-ig az első számú felelős, a pénzügyminiszter által elkészített, az államháztartás működésének pénzügyi követelményrendszerével, az állami feladatok ellátásához szükséges források felhasználási módjával és az intézményrendszer átalakításával kapcsolatos előterjesztés tervezetét a Kormány nem tárgyalta meg. **Az Államreform Bizottság munkaszervezete és a Pénzügyminisztérium között nem volt tisztázott az államreform és az államháztartással kapcsolatos feladatok, felelősségi körök megosztása.**
- Törvény hiányában a fejlesztéspolitika szabályait alacsonyabb szintű rendeletek rögzítették, ami a párhuzamosságok és joghézagok kialakulásához vezethet.

2.3. Állami Számvevőszék (2008): **Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési javaslatáról. 2008. október, Budapest, www.asz.hu.**

**ÁLLÍTÁS: A Kormány a költségvetés tervezése során megszegi az Áht-t.**

- Az Áht. 12/C. §-ának (7) bekezdése előírja, hogy a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor a Kormány tájékoztatni köteles az Országgyűlést a **hosszú távú kötelezettségvállalások állományáról a fejezetek és a várható kifizetések éve szerinti bontásban.** Ez hiányzik a költségvetési törvényjavaslatból.
- Az Áht. 36. § (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a Kormány a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor tájékoztatást ad a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek későbbi évekre vonatkozó hatásairól. **A törvényjavaslatban évek óta nem szerepel összegző tájékoztatás sem a hosszú távú kötelezettségvállalások állományáról, sem a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételekről.**
- Az Áht. 116. § (1) bekezdésének 3. pontjában előírt – az Országgyűlés részére az állami költségvetés tárgyalásakor tájékoztatásul bemutatandó – **a központi költségvetés adóbevételeiben érvényesülő közvetett támogatásokat** (pl. adóelengedéseket, adókedvezményeket) **tartalmazó összefoglaló kimutatás továbbra sem jelenik meg** a költségvetési törvényjavaslat fő kötetében.
- Az Áht. 36. § (1) bekezdés c) pontja szerint a költségvetési törvényjavaslatban teljes körűen be kell mutatni a költségvetési évet követő 3 év várható előirányzatait. **A törvényjavaslat fő**

kötetében a költségvetési évet követő 3 év várható előirányzatai nem szerepelnek, azt a gyakorlat szerint a fejezeti kötetek tartalmazzák.

**2.4. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, www.asz.hu.**

**ÁLLÍTÁS: A vagyon törvényjavaslat nem volt megfelelően előkészítve, a törvényalkotási folyamat csúszott, a törvény késve lépett hatályba, a vagyontörvény végrehajthatósága korlátozott volt.**

- A Kormány koncepcionális javaslatot nem tárgyalt; ütemterv, intézkedési terv nem készült; a gazdasági hatásokat nem számszerűsítették, nem készült hatástanulmány; nem mérték fel a vagyontörvény hatálybalépése előtt eltérő jogszabályok alapján eltérő szervezeti formában, beszámolási rendben, munkavállalói jogviszonyban működő **ÁPV Zrt., KVI és az NFA** 2007. december 31-ei megszüntetésével, az **MNV Zrt. megalapításával**, folyamatos működésével összefüggő **szabályozási és gyakorlati feladatokat**, illetve azok megvalósíthatóságának időigényét...stb.
- A vagyontörvénnyel kialakított vagyonkezelői rendszer **jogi szabályozása több ponton nem volt egyértelmű, rendelkezései hiányosak voltak**, ezért a jogszabályok értelmezésével kapcsolatos – még 2009-ben is fennálló – döntéshozók közötti nézetkülönbségeket eredményeztek. Következménye az el nem, illetve a törvényes határidőig el nem végzett feladatok, a jogszabályoknak való nem megfelelés, a felelősségre vonás elmaradása volt.

**2.5. PPH Közpolitika Elemző Kft., HBF-Hungaricum Gazdasági és Szolgáltató Kft. (2009): Fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. június, Budapest, www.mgszt.hu.**

**ÁLLÍTÁS: A fejlesztéspolitika átpolitizálódott**

- A fejlesztéspolitikával szembeni elvárások a hosszú távú fejlesztési célok elérése helyett a rövid távú sikerek felmutatása lett. A politikai kormányzás működésének részeként, amint azt a 2006-os választási kampány már előrevetítette a fejlesztéspolitika lett a Kormány legfontosabb politikai üzenet hordozója, így a fejlesztéspolitika a nagypolitikai adok-kapok összütésébe került, ahol nem a szakpolitikák hosszú távú fejlesztési céljának megvalósítása, hanem a rövid távon is kommunikálható sikerek lettek legfontosabb külső elvárások.
- A szakágazati irányítás átalakítása ugyancsak gyengítette a fejlesztéspolitika és az ágazati politikák formális kapcsolatait. 2006 nyarán a szakpolitikák vezetése is jelentősen átalakult és nem csak a korábban az ágazati minisztériumokban stratégiai feladatokat is ellátó IH-knak az NFÜ-be történt átcsoportosítása, hanem a stratégiai szervezeti egységeknek miniszteri kabinetekbe történő átcsoportosításával.
- Az ÁSZ 2008 júniusi jelentésében idézi az NFÜ elnökét ezzel kapcsolatban: „A feladat ágazatközi szintetizáló vonatkozásait tovább nehezítette, hogy az ún. politikai kormányzásra való áttérés elbizonytalanította az ágazati tervezőket, akiket a központi instrukciók a miniszteri kabinetekbe tereltek, és a fejlesztéspolitika tekintetében jelentősen meggyengült jogosítványaik maradtak.”
- Hasonló hatást ért el egy a fejlesztéspolitikán kívüli közigazgatási változás, nevezetesen a közigazgatási államtitkári szint megszüntetése is. Ezzel a változtatással tovább csökkentette az egyeztetések szakmai szintjének lehetőségeit és a fejlesztéspolitika formális kapcsolatait az ágazatokkal egyre inkább csak a politikai egyeztetési mechanizmusokra szorította.

2.6. Sólyom László (2009): Sólyom László köztársasági elnök köszöntő beszéde a Magyar Ügyészség Napja alkalmából. 2009. június 9. Budapest, [www.keh.hu](http://www.keh.hu).

**ÁLLÍTÁS: *Az ügyészség politikai részrehajlással való megvádolása a politikusok, kormányzati tisztségviselők által, vagy ennek más módon való sejtetése aláássa az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat.***

2.7. Gázsó Tibor, G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2007): Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány Kormány első éve. 2007, Budapest, Századvég kiadó.

**ÁLLÍTÁS: *2003-tól elindult az előző kormány által a független szervek élére kinevezett vezetők cseréje/ennek megpróbálása. A jogállami működésnek megfelelően a szervek elkülönülése, döntési autonómiájuk tiszteletben tartása, kölcsönös együttműködése kérdésessé válik.***

- KSH – bíróság jogszerűtlennek ítéli a cserét, de akkora már lejár a mandátuma is;
- PSZÁF – az átszervezéssel kapcsolatban az AB formai alkotmányvétséget állapított meg;
- Főügyész ellehetetlenítése – AB határozat arról, hogy a főügyész interpellációs válaszában el nem fogadása nem jelent semmit;
- MNB törvény módosítása – monetáris tanács tagjainak összetétele, kijelölésének rendje a miniszterelnök kezébe kerül.

2.8. Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: *A gazdaságfejlesztési főirányok meghatározásáról nem folytattak társadalmi vitát. A gazdaságfejlesztési eszközökről az információk egységesen nem találhatók meg.***

- A tisztán hazai támogatások esetében a különböző honlapokról (ÖTM, regionális fejlesztési tanácsok, Balaton Fejlesztési Tanács) ugyancsak sok hasznos információ, pályázati kiírás leolvasható, de egységesen nem található meg naprakész adatsor a különböző támogatások alakulásáról, a pályázókat nem segíti a tájékozódásban, mert nem tudják egy helyen elérni a lehetséges pályázatokat.
- Az uniós források esetén kialakult partnerségi gyakorlat nem szivárgott át a hazai támogatások rendszerébe.

2.9. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés az ÁSZ 2008. évi tevékenységéről. 2009. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: *A fejlesztéspolitika törvényi alapja hiányzik, pedig ennek szükségességét az Országgyűlés határozata kimondta, és felelősét kormányhatározat jelölte ki.***

- Törvény hiányában a fejlesztéspolitika szabályait alacsonyabb szintű rendeletek rögzítették, ami a párhuzamosságok és joghézagok kialakulásához vezethet.

2.10. Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: A gazdaságfejlesztés jogszabályi megalapozása, egységes és kötelező szabályok megalkotása nem történt meg.**

- **Nem definiált jelenleg**, hogy az állami fejlesztéspolitika rendszerében **milyen típusú dokumentumok keletkeznek** (koncepció, stratégia, cselekvési program, projekt, stb.), illetve az, hogy az egyes dokumentum-fajtákat **milyen testület és milyen formában fogadja el**.
- **Nem létezik egységesen kötelező előírás** arra vonatkozóan sem, hogy az **ágazatok szakmapolitikájukat tervdokumentumok formájában rögzítsék**. Az **ágazati tervezés** – a normák szintjét, a tervezés szintjeit és a tervek típusait, elnevezésüket, tartalmi elemeiket tekintve – **ágazatonként és ágazatokon belül** a különböző programok esetében is eltérő volt. Hiányos volt a fejlesztéspolitikai fogalmak egységes rendszere (nemzetpolitika, gazdaságpolitika, fejlesztéspolitika, célok típusai, stb.).
- **Hiányzik a jogi harmonizáció az uniós és a hazai támogatások szabályozásában**

2.11. **Sólyom László (2006):** Sólyom László beszéde az államtitkári kinevezési okiratok átadásakor. 2006. július 3. Budapest, [www.keh.hu](http://www.keh.hu). **Sárközy Tamás (2009):** A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008). 2009, Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, DKMKA.

**ÁLLÍTÁS: „Ez a fajta államtitkári jogállás kifejezetten politikai tisztség.” Közigazgatási szakemberek helyett általános politikusok lettek az államtitkárok.**

2.12. **Állami Számvevőszék (2008):** Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: Az intézményi feltételrendszerben jogi, szabályozási és értelmezési bizonytalanság van az átfogó gazdaságfejlesztési stratégiák előkészítésének, kialakításának és felügyeletének intézményi felelőssége területén.**

- A 2004-2006 között az **uniós és a tisztán hazai finanszírozású programok intézményrendszere kettős, egymástól elkülönült**.
- Az uniós támogatással megvalósuló fejlesztések tervezése során **különböző testületek, bizottságok kívánták megoldani a koordinációt**, azonban a visszacsatolás a felelős ágazati minisztérium felé (a programok alakulásáról, a szakpolitika megvalósulásáról) a **rendszer gyenge pontja volt**. A koordináló testületek, bizottságok nem pótolták azt az alapvető hiányosságot, hogy a tisztán hazai és az uniós által támogatott fejlesztések tervezése, ütemezése, a források felhasználása nem átfogóan, összehangoltan történt, hanem egymástól elkülönítetten.

2.13. **Reformszövetség (2009):** A Reformszövetség reálgazdasági munkacsoportjának javaslatai. Reálgazdasági munkacsoport vezetője: Dr. Chikán Attila. Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu). **Dr. Szerb László, szerk. (2009):** Gazdaságpolitikai javaslatok a Reformbizottság számára a kis- és középvállalatok helyzetének javítására. 2009. január 4. Pécs, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).

**ÁLLÍTÁS: A kkv politika helye és szerepe a gazdaságpolitika, a gazdaságfejlesztés egészében nem tisztázott.**

2.14. **Reformszövetség (2009):** A Reformszövetség reálgazdasági munkacsoportjának javaslatai. Reálgazdasági munkacsoport vezetője: Dr. Chikán Attila. Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu). Dr. Szerb László, szerk. (2009): Gazdaságpolitikai javaslatok a Reformbizottság számára a kis- és középvállalatok helyzetének javítására. 2009 .január 4. Pécs, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *Az egyes szakpolitikák integráltsága a kkv fejlesztése mentén gyenge, a kkv ügy kormányzati felelőse gyakorlatilag minisztériumi főosztályi szinten létezik.*

2.15. **Reformszövetség (2009):** A Reformszövetség reálgazdasági munkacsoportjának javaslatai. Reálgazdasági munkacsoport vezetője: Dr. Chikán Attila. Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu). Dr. Szerb László, szerk. (2009): Gazdaságpolitikai javaslatok a Reformbizottság számára a kis- és középvállalatok helyzetének javítására. 2009 .január 4. Pécs, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *A vállalkozásfejlesztés-, az innováció- és kkv támogatás állami intézményi rendszere szétforgácsolt, a párhuzamosságokkal terhelt. Meg kellene vizsgálni az integrálhatóság feltételeit.*

2.16. **Reformszövetség (2009):** A Reformszövetség reálgazdasági munkacsoportjának javaslatai. Reálgazdasági munkacsoport vezetője: Dr. Chikán Attila. Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu). Török Ádám (2009): A magyar innovációs rendszer reformjának lehetőségei. Vitaanyag a Reformszövetség felkérésére., Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *Az innováció támogatására szolgáló állami intézményrendszer számos elemén változtatni kell. meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy minden kormányzati ciklusban átalakul (esetenként nem is egyszer) a felsőszintű irányítás. Stabillá kell tenni az innováció pénzügyi támogatásának rendszerét.*

2.17. **Közjó és Kapitalizmus Intézet (2009):** Jelentés a magyarországi kapitalizmus állapotáról 2008. Budapest, Közjó és Kapitalizmus Intézet Alapítvány, [www.kozjoeskapitalizmus.hu](http://www.kozjoeskapitalizmus.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *A magyar adórendszer legfőbb problémája a kiszámíthatatlansága, a szabályok kidolgozatlansága, átgondolatlansága.*

- A vállalkozók az adórendszer szabályainak egy jelentős részét életszerűtlennek tartják, a könyvelők szerint több szabály ellentmond egymásnak, így azok betartása szinte lehetetlen.
- Az adóelkerülés mértéke rendkívül magas Magyarországon, ami azonban nem oka, hanem következménye a magyar adórendszer költségességének.
- Az állam sem tekinti mérvadónak az adórendszer terén saját maga által megalkotott szabályokat.

2.18. **Pitti Zoltán (2008):** A közteherviselési rendszer működési hatékonysága a kiemelt adó- és járulékkötelezettségek szerint. 2008/4, Pénzügyi Szemle.



**ÁLLÍTÁS: Az elvileg teljesíthető és a ténylegesen realizált bevételek között az ÁFA, az SZJA, a vállalkozási nyereségadó és a szociális járulék esetén – differenciáltan – lényeges különbség van. Ez több hatékonyságrontó körülmény összehatásának tudható be, melyek közül az egyik a törvényi szabályozásra vezethető vissza.**

**2.19. Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. 2008. július-augusztus, Közgazdasági Szemle, LV. évfolyam.**

**ÁLLÍTÁS: A szakkérdések átpolitizálódtak.**

- Ez részben a pártfinanszírozással függ össze.  
A pártok köré szerveződtek azok a klientúrák, amelyek a pártokon keresztül az államra épülhettek. A pártok ilyen jellegű közvetítő szerepe legközvetlenebbül a pártfinanszírozás képmutatásával függ össze: az állami támogatás elégtelen, a legális magántámogatás szabályai nem ösztönöznek átlátható támogatásra, marad tehát a titkos támogatás, amiért cserébe pozíciók és „szívességek”, „az udvari beszállítás lehetőségei” járnak. Ehhez viszont a politikának át kell szőnie a közigazgatást. A beszállítók kiszolgálásához a döntéshozók politikai lojalitása szükséges (még ha ez adott esetben a pártok közt hallgatólag kiosztott kvóták teljesítését jelenti is).

**2.20. Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. 2008. július-augusztus, Közgazdasági Szemle, LV. évfolyam.**

**ÁLLÍTÁS: Egyes jogszabályok végrehajthatatlanok, és óhatatlan a látszat, hogy a jogalkotók előre látták, a végrehajtás korlátozott lesz. A jogszabályok címzettjeinek rendszeres szabályszegése nélkül a rendszer fenntarthatatlan.**

- Az állam maga is tevékeny részese annak, amit csak a kívülálló megfigyelő nevez – tévesen – kijátszásnak. Mert nem kijátszása a szabálynak az a deviancia, ami eleve alkotó része a rendszernek, amit maga a rendszer tesz szükségessé. Svájcban vagy Svédországban is van adócsalás, valószínű, hogy ennek adott mértékét figyelembe is veszik az állami bevételek tervezésekor, de sem az adóhatóság, sem az adócsaló nem gondolja, hogy ami történik, az normális; az adószabályokat nem úgy alkotják meg, az adóellenőrzést nem úgy szervezik, hogy a szabályérvényesítés csak addig menjen el, amíg nem okoz számottevő társadalmi elégedetlenséget. Magyarországon viszont számos jele látható ennek.

### 3. ELJÁRÁSRENDI ELVÁRÁSOK:

3.1. **Állami Számvevőszék (2009):** Jelentés az ÁSZ 2008. évi tevékenységéről. 2009. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *A nem megfelelően strukturált információs rendszer miatt ténylegesen nem állapítható meg az egyes feladatokra fordított pénzeszközök mennyisége, illetve a teljesítmény-mutatók hiánya miatt az sem, hogy a ráfordítások miképpen, milyen eredményességgel hasznosulnak.*

3.2. **Állami Számvevőszék (2008):** Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *A gazdaságfejlesztési eszközök hatását sok esetben nem vizsgálták. A makrogazdasági mutatók nem igazolják vissza a gazdaságfejlesztési források eredményes felhasználását.*

- Az igénybe vett társaságiadó-kedvezményekről nem tudható, hogy milyen mértékben járultak hozzá a bruttó hazai össztermék (GDP) növekedéséhez, illetve a PM és az APEH nem rendelkezett statisztikai kimutatással arra vonatkozóan, hogy az igénybe vett társaságiadó-kedvezmények mennyiben járultak hozzá az adókedvezményt igénybe vevő vállalkozásoknál a foglalkoztatottság alakulásához.
- A fejlesztési adókedvezmény iránti igények régiónkénti és ágazati megoszlásáról a PM 2005. és 2006. években kimutatásokat készített, az adatokból azonban nem vont le makrogazdasági következtetéseket.
- A helyi iparüzési adó kedvezményekkel elérni kívánt célkitűzései megvalósulását a kedvezményt megállapítók nem vizsgálták, annak mérésére nem alakították ki a megfelelő adatszolgáltatási, beszámolási és értékelési rendszert.
- A felhasználás hasznosulása az átfogó stratégia és a cél- és eredménymutatók rendszerének hiányában nem állapítható meg.

3.3. **Állami Számvevőszék (2008):** Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési javaslatáról. 2008. október, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS:** *Az előirányzatok alapjául szolgáló számítások nem állnak rendelkezésre. Az előirányzatok megalapozottsága nem ítélni meg.*

- Az **Eva** bevételi előirányzata ugyan minimálisan (2,9 Mrd Ft-tal) csökkent a visszavont törvényjavaslathoz viszonyítva, azonban ennek **véleményezése során a háttérszámítások hiányában az ellenőrzésnek az előirányzat megalapozottságát és teljesíthetőségét nem volt módjában megítélni.**
- A visszavont törvényjavaslat **áfa bevételi előirányzata** 2270,0 Mrd Ft volt, ami a benyújtott törvényjavaslatban minimális összeggel (68,9 Mrd Ft-tal) csökkent. Annak figyelembevételével, hogy az „új” **előirányzat számításai nem álltak az ellenőrzés rendelkezésére, vélelmezhető, hogy az előirányzat összege túlzott.**
- Az **Szja tv.** változatlansága következtében a 2009. évi előirányzat teljesíthetősége közelítő számítással ítélni meg, ami a 2008. évi várható bevétellel való összehasonlításon alapul, mivel a **szükséges háttér számítások nem álltak rendelkezésre.**

3.4. PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): Messze van a munka. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémái Magyarországon. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. május, Budapest, [www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu)

**ÁLLÍTÁS: A foglalkoztatáspolitikai eszközeinek eredményességéről, hatékonyságáról alig rendelkezünk adatokkal.**

3.5. PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): Messze van a munka. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémái Magyarországon. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. május, Budapest, [www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu)

**ÁLLÍTÁS: Hiányoznak az egyértelmű célokat megfogalmazó és azokhoz hitelesen eszközöket rendelő szakpolitikák.** Stratégiák, koncepciók készültek és készülnek, azonban ezek szinte teljesen függetlenek a jogszabályalkotástól és a fejlesztési források felhasználásától.

3.6. PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): Messze van a munka. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémái Magyarországon. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. május, Budapest, [www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu)

**ÁLLÍTÁS: Nincs információ arról, mennyire felel meg a jelenlegi eszközrendszer a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében megfogalmazott céloknak.**

- Nincs iránymutatás arra vonatkozólag, hogyan lehetne javítani ezen eszközök célzottságát, hatékonyságát. Visszacatolások nélkül ugyancsak nehéz igazolni a forrásokat biztosító adófizetőknek, miért érdemesebb ezeket a programokat finanszírozni és nem az államadósságot, adókat csökkenteni.

3.7. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: Az MNV Zrt. informatikai rendszerében a vagyonyilvántartás egységes rendszere 2008-ban nem épült ki.**

- Az MNV Zrt. számviteli, pénzügyi és vagyon-nyilvántartása nem lett egységes, teljes körű és megbízható. A 3 megszűnt szervezet és az MNV Zrt. között leltárral alátámasztott átadás-átvétel nem volt, a Társaság az elődszervezetek adatállományát vette át, amelyek közül az NFA, a KVI adatai nem voltak teljes körűek.

3.8. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: A vezérigazgató saját és átruházott hatáskörében hozott döntéseinek átláthatósága nem volt biztosítva, a döntés-előkészítés hiányossága miatt a döntéshozatal formálissá vált, a belső vélemények figyelembevétele nélkül történt. A döntések egy része ellentétes volt a jogszabályokkal, hatáskör túllépés is előfordult.**

3.9. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

### **ÁLLÍTÁS: Átláthatatlan döntések születnek.**

- A Külügyminisztérium vagyonkezelésében lévő **moszkvai Magyar Kereskedelmi Képviselő** ingatlanának zártkörű pályázat keretében történő értékesítése nem adott lehetőséget a Moszkvában lévő magyar érdekeltséggel bíró társaságok pályázati részvételére. A 2008. november 5-én megkötött adásvételi szerződés egyik pontja a korábban megkötött és teljesített – jogszabályi rendelkezésekbe ütköző, így semmisnek tekinthető – megállapodásra hivatkozik. A pályázatot és az adásvételt az NVT hozzájárulásával a vagyonkezelő KüM bonyolította le. **Az ingatlan végleges vételára (21,3 M USD, 3529,4 M Ft) az MNV Zrt. Kincstári értékesítési bevételi számlán már 93 munkanappal korábban jóváírásra került, mint ahogy az NVT az ingatlan zártkörű pályázat keretében történő értékesítéséhez és a minimális vételár megállapításához 2008. július 30-án hozzájárult.** Az összeget az a luxemburgi illetőségű társaság utalta át 2008. március 17-én, amelyet az NVT 2008. november 5-ei határozata a pályázat nyertesének nyilvánított. A moszkvai Magyar Kereskedelmi Képviselő ingatlan a 3529,4 M Ft vételárának összegét – **a jogcím beazonosíthatóságának, valamint az adásvételi szerződés hiánya miatt** – az MNV Zrt. 2008. december 23-án a vonatkozó kincstári nemzetgazdasági számláról az MNV Zrt. letéti számlájára vezette át. **A Társaság az intézkedéssel a letéti számlán lévő összeget kivonta a központi költségvetésből.**
- **A földalapha tartozó sukorói földterületek cseréje a pilisi/albertirsai ingatlanokra nem volt szabályos, és nem volt célszerű.** 2008. július 30-án írták alá az MNV Zrt. és a cserepartner közötti csereszerződést. **A csereszerződést a Magyar Állam nevében eljárva az MNV Zrt. vezérigazgatója úgy kötötte meg, hogy azzal nem jutottak érvényre maradéktalanul az NFA tv. előírásai, így a szerződés, amely a törvény megkerülésével jött létre, semmisnek tekinthető.** A csereingatlanok teljes területére nem állt fenn az NFA törvényben meghatározott, útépitésre vonatkozó, közérdekű cél. A cserepartner által felajánlott három ingatlan összterülete megközelítőleg 182,89 ha, ebből az útépitéshez megközelítőleg 10,31 ha volt szükséges, amely a teljes terület 5,63%-a. A befektetők és a magyar Kormány képviselői közötti 2008. május 21-ei megbeszélésről készült emlékeztető szerint az MNV Zrt. vezérigazgatójának feladata volt határidő megjelöléssel a csere előkészítése. A területért felelős irodavezető által adott tájékoztató földérték és a csereben ténylegesen beszámított érték között nagy összegű, több száz millió forint eltérés van. A tájékoztató földérték és az értékbecslés jelentős eltérése a sukorói ingatlanok beszámítási értékének megalapozottságát is befolyásolhatja.

3.10. Költségvetési Tanács (2009): Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről. 2009. szeptember 25. Budapest, www.mkkt.hu

### **ÁLLÍTÁS: A Kormány számításai megalapozatlanok.**

3.11. Bodnár Viktória, Tanács Zoltán (2008): A közfeladatok felülvizsgálata Magyarországon 2007-ben. A minisztériumok feladat- és hatáskörébe tartozó közfeladatok felülvizsgálatának szervezése és támogatása, és javaslattétel a szükséges módosításokra. 2008, Magyarország Politikai Évkönyve 2007-ről, DKMKA.

**ÁLLÍTÁS: Ahhoz, hogy egy közfeladat ellátásáról megalapozott döntést lehessen hozni, elengedhetetlen, hogy tisztában legyünk a közfeladat ellátásának költségeivel, a közfeladat minőségi jellemzőivel, illetve a feladatra fordított kiadások hasznosulásával, a feladatellátás eredményességével. Jelenleg ezek az információk nem léteznek.**

- A közfeladatok felülvizsgálata során világossá vált, hogy **a közfeladatok ellátása és a költségvetés számai között nincs egyértelmű, világos és átlátható kapcsolódás.** A legtöbb közfeladat esetében az ágazatokat irányító minisztériumok **nem tudják megmondani, hogy mennyibe is kerül az adott közfeladat ellátása, illetve ha meg is tudják adni a közelítő információt, az csak komoly utánajárással lehetséges.** Ahhoz, hogy egy közfeladat ellátásáról megalapozott döntést lehessen hozni, **elengedhetetlen, hogy tisztában legyünk a közfeladat ellátásának költségeivel, a közfeladat minőségi jellemzőivel, illetve a feladatra fordított kiadások hasznosulásával, a feladatellátás eredményességével. Jelenleg ezek az információk nem léteznek,** elsősorban azért, mert az alkalmazott költségvetési és egyéb nyilvántartási rendszerekben nincsenek kialakítva a szükséges adatszolgáltatási struktúrák. Ezen információk rendszeres gyűjtése azért lenne nagyon fontos, mert egy jól működő államban nem fordulhat elő, hogy nagy jelentőségű közfeladatok ellátásáról pusztán általános érvelés alapján, a költségvetés és egyéb, számszerűsíthető társadalmi hatások ismerete nélkül szülessenek döntések. A jelenlegi rendszer a mindenki által érthető, átlátható, számszerűsíthető érvelésnek nem enged megfelelő teret.

**3.12. PPH Közpolitika Elemző Kft., HBF-Hungaricum Gazdasági és Szolgáltató Kft. (2009): Fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. június, Budapest, [www.mgszt.hu](http://www.mgszt.hu).**

**ÁLLÍTÁS: Az ágazati politikák fejlesztési elemei közötti koordináció nem erősödött (pedig ez volt az NFÜ létrehozás egyik célja). Az ágazati politika fejlesztési eleme és a többi eleme (szabályzás, fenntartás) közötti koordináció pedig kifejezetten gyengült.**

- **Az egyes szakterületeken a fejlesztések koordinálása és az ágazati szabályozás és a működési források elosztása szétvált.** Az Irányító Hatóságoknak az NFÜ-be történő integrálásával a szakminiszterek korábbi felelőssége a területét érintő fejlesztésekért jelentősen lecsökkent. A fejlesztéspolitika valamennyi fejlesztéséért, annak tartalmától függetlenül egyetlen személy Bajnai Gordon lett a felelős, miközben a fejlesztések szakterületeinek szabályozási környezete és az eredmények fenntarthatóságát biztosító működési források meghatározása továbbra is szakminiszter és a szakminisztériumok hatókörében maradt.
- **Az átalakítások hatására az IH-k egy intézménybe történő összevonásából származó egyik legnagyobb előny az ágazati érdekek közötti koordináció erősítése jelenleg még nagyobb korlátokba ütközik, mint az NFT időszakában,** miközben az IH-k korábbi kötelekeit a szakpolitikákhoz is meggyengítette. A horizontális koordináció formális lehetőségeinek csökkenése együtt járt az uniós szabályokból adódóan növekvő tagállamon belüli koordinációs igénnyel, így a komplexebb programok megvalósítási lehetőségei szűkültek be leginkább a szervezeti átalakítások során. A centralizáció eredményt egyedül a végrehajtás felgyorsításában ért el, azonban ezt csak nagy minőségi hiányosságok mellett tudta egyelőre produkálni.
- Kétségtelen, hogy a fejlesztéspolitikának az uniós szabályozásokból eredő, jelentős stratégiatervezési fókuszja komoly előrelépés a magyar szakpolitikákat jellemző látens stratégiákhoz képest, ugyanakkor **a fejlesztéspolitika megvalósítása és az ágazati politikák között nem alakult ki olyan kapcsolatteremtő platform, amely a fejlesztéspolitika stratégiai elvárásain keresztül hatni tudott volna a magyar kormányzat működésére. Az akciótervek nem tudták a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák közötti szerződés funkcióját betölteni.**

- 3.13. PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): **Messze van a munka. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémái Magyarországon.** Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. május, Budapest, [www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu)

**ÁLLÍTÁS: A foglalkoztatási problémák megoldása különböző szakterületek összehangolását, szakállamtitkárságokon és tárcákon átnyúló kooperációt igényelne.** Azonban a magyar államigazgatásban jelenleg mind a kényszer mind a készség hiányzik arra, hogy az egyes igazgatási egységek vezetői portfóliójuk menedzsmentjén túlnyúló ügyekkel foglalkozzanak. Ez nem a foglalkoztatásügy, hanem az egész központi igazgatás problémája.

- 3.14. Gacsó Tibor, G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2007): **Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány Kormány első éve.** 2007, Budapest, Századvég kiadó.

**ÁLLÍTÁS: A közigazgatás átszervezésének célja a centralizált hatalomgyakorlás intézményi biztosítékainak megteremtése volt.**

- Korlátlan személyzeti hatalom a közigazgatási vezérkar felett;
- Szervezeti centralizáció és kontroll;
- A közigazgatás és a politika határvonalai elmosódtak. (pl. közigazgatási államtitkár megszüntetése)
- A közigazgatás semleges karriercsúcsa a főosztályvezető lett. Komoly közigazgatási tapasztalatokkal rendelkező főtisztviselők hagyták el a közigazgatást.
- A stratégiatervezés ÁRB-hez, az OPIH-k NFÜ-be való telepítése a minisztériumokat döntéshozók szerepből végrehajtói státuszba kényszerítette.
- A tárcákon belül a miniszteri kabinetek lettek a „stratégia-alkotó” műhelyek.

- 3.15. Állami Számvevőszék (2009): **Jelentés az ÁSZ 2008. évi tevékenységéről.** 2009. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: A tervezés és a stratégia-alkotás, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat szabályozási, szervezeti kereteinek megteremtése továbbra sem történt meg.**

- Az **egészségügyi reformot**, a közbenső intézkedéseket nem előzte meg szakmai felülvizsgálat, helyzetfelmérés, a hatások modellezése, vizsgálata.
- A **szociális és gyermekvédelmi** ellátások vizsgálatának tapasztalata, hogy a szociális ellátórendszer és ezen belül az intézményi ellátások fejlesztési irányait magában **foglaló hosszú távú koncepció, azt megalapozó hatástanulmány nem készült.** Nincs információ, felmérés, számítás arra vonatkozóan, hogy mi lenne az ellátások kívánatos szintje, és ez milyen eszközökkel, intézkedésekkel forrásokkal valósítható meg. Nem készültek számítások az ellátottság különböző szintjeinek eléréséhez szükséges anyagi erőforrásokra, azok elérésének alternatíváira. A szakterület felügyeletének szervezete, hovatartozása az elmúlt években több alkalommal módosult. A szervezeti változások következtében, valamint a hosszú távú koncepciók hiányában a megkezdett folyamatok lelassultak, esetenként módosultak.
- Az **oktatási szférában** is több ésszerűsítő és kiadáscsökkentő részintézkedésre került sor, ám **nem ismertek még azok a cselekvési irányok és konkrét teendők, amelyek eredményeként javulhatna az általános tudásszint,** jobbak lehetnének a sajátos minőségi mutatók, és – az úgynevezett tudástársadalom irányába határozottan elmozdulva – a rendszer egésze az eddigieknél jobban megfelelné a modern gazdaság igényeinek. Az ismétlődő ellenőrzési tapasztalatok arra intenek, hogy az egyik legfontosabb megoldandó problémakör a **foglalkoztatási színvonal** növelése. Erre azonban nem csak a visszaeső

növekedés következményei hatnak hátrányosan, hanem a munkaerő-kínálat oldaláról is csak **hosszabb távon leküzdhető strukturális és minőségi akadályai vannak.**

3.16. **Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközzrendszere működésének ellenőrzéséről.** 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: Nem áll rendelkezésre olyan egységes adatbázis, ami alapján az összes fejlesztési kiadás monitorozható. A résznyilvántartások nem tartalmazznak gazdaságfejlesztés célú legújíthatóságot. Az egységes nyilvántartás mellett az egységes nyilvántartási elvek hiánya az, amely nem csak az átláthatóságot és nyomon követhetőséget korlátozza, hanem az eredmények számba vételére irányuló elemző, értékelő munkát is akadályozza.**

- **A tisztán hazai forrású támogatások monitoring rendszereinek kiépítése elmaradt az uniós támogatásokétól.** Az egyes intézkedések pénzügyi folyamatainak nyomon követésére többféle információs rendszert, adatbázist alkalmaztak (Pénzügyi Információs Rendszer (PIR) az egyes intézkedések sajátosságaihoz igazítva, továbbá Excel-ben kialakított adatbázisok), amelyeket egyedi eljárásrendek szerint, különböző fejlettségi szinten használtak. Mivel a stratégiai célokat naturáliák alapján nem határozták meg, ezért a célok elérésének monitoringozása csak kevés kivétellel valósult meg (környezetvédelem, MPA aktív munkaerő-piaci politikája). A tisztán hazai forrású támogatások fizikai, naturális céljainak tervezése és értékelése nem volt szabályozva. **Az ágazati, területi feladatokat ellátó minisztériumok és intézményeik a költségvetés végrehajtásáról szóló éves beszámolóban adtak szöveges pénzügyi értékelést a fejezeti kezelésű előirányzatok megvalósításáról, de ezek a nem egységes értékelési gyakorlat, tartalom és forma miatt nehezen összesíthetőek.**
- A KKV-k támogatását és azok gazdaságfejlesztésre gyakorolt hatását bemutató adatokat több, az intézményi rendszeren belül működő nyilvántartásból, valamint külső adatszolgáltatásból lehetett összeállítani. (EMIR, OTMR a KSZ-eknél működő informatikai rendszerek, a GKM önállóan előállított adatbázisa), azonban **egyik sem kezelte összevontan a KKV részére az uniós és a tisztán hazai forrásból nyújtott támogatások adatait.**
- **A beruházási, illetve a fejlesztési adókedvezmények** esetében a PM és a GKM **nem alakított ki olyan monitoring rendszert,** amelynek segítségével nyomon tudná követni, hogy a kedvezmények mennyiben járultak hozzá a foglalkoztatottság növeléséhez, az elmaradott térségek felzárkóztatásához, valamint hogy azok mekkora költségvetési bevétel-növekedést eredményeztek.

3.17. **Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközzrendszere működésének ellenőrzéséről.** 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

**ÁLLÍTÁS: A gazdaságfejlesztési eszközök szisztematikus értékelése nem megoldott.**

- Átfogó gazdasági stratégia hiánya miatt az uniós és a hazai támogatások hasznosulása nem értékelhető átfogóan.
- **A tisztán hazai finanszírozású intézkedések céljainak számszerűsítésére és a célértékek tényleges alakulására, értékelésére nem volt egységes módszertan, egységes nyilvántartás.** A támogatások hasznosulásának értékelése minisztériumonként, azon belül akár támogatási típusonként eltérő volt. Ugyanazon célok több minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatában szerepeltek, és ugyanazon célú támogatások tervezési, értékelési rendszerét a minisztériumok egyedileg és nem programszemléletben alakították

ki. (Pl.: KKV-k fejlesztése, turizmus fejlesztése, stb.). Ezért a társadalom számára is nehezen átlátható az évente mintegy 1 500 Mrd Ft hasznosulása, a támogatottak és a kormányzati, társadalmi célok teljesülése.

- Az ÁSZ ellenőrzések a korábbi években is feltárták (2003, 2007), hogy az **FVM tisztán hazai forrást jelentő fejezeti kezelésű előirányzatainak értékelése nem volt megoldott** előzetes mutatók hiányában. Az agrárgazdasági középtávú fejlesztési terv (kiindulási pontok és kitűzött célok) hiánya miatt nem érvényesülhetett a teljesítmény szemlélet.
- Az **adókedvezmények igénybevételének alakulását, hatásait, eredményességét, aktualizálását, esetleges megszüntetését a PM a vizsgált időszakban csak részben elemezte, nem értékelte**, hogy az adókedvezmények felhasználásával az azt igénybe vevő vállalkozások milyen mértékben járultak hozzá a kitűzött célok eléréséhez és nem is alakította ki az értékelés feltételrendszerét.
- Az iparűzési adó kedvezményekkel elérni kívánt célkitűzéseinek megvalósulását a kedvezményt megállapító települési önkormányzatok nem vizsgálták, annak mérésére nem alakították ki a megfelelő adatszolgáltatási és beszámolási, értékelési rendszert.

**3.18. PPH Közpolitika Elemző Kft., HBF-Hungaricum Gazdasági és Szolgáltató Kft. (2009): Fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. június, Budapest, [www.mgszt.hu](http://www.mgszt.hu).**

**ÁLLÍTÁS: A fejlesztéspolitikában bevezetett hasznos kormányzástechnikai eszközök, az értékelés és a partnerség egyelőre a fejlesztéspolitikában is nagyon gyerekcipőben járnak, nem intézményesültek.**

- Az NFT zárásához kapcsolódóan az egyik legkomolyabb feladat a fejlesztéspolitika eredményeinek, tapasztalatainak szisztematikus összegyűjtése és kiértékelése, az eredményeknek az ÚMFT-ben való hasznosítása. **Magyarországon a szakpolitikaalkotásban az értékelések szerepe hagyományosan fejletlen. E tekintetben az NFT intézményrendszere sem tudott áttörést elérni, mivel az értékelési tevékenységet csak a többi intézményi elem után alakították ki így, az NFT végrehajtása folyamán az értékelés nem szisztematikusán, hanem elsősorban projekt alapon szerveződött.**
- Hatásuk a fejlesztéspolitikában is kicsi, a kormányzás egészében való elterjesztésükhöz valószínűleg először saját területükön kell sikereket felmutatniuk. **A fejlesztéspolitika elvárásai, gyakorlati működése tehát nem átalakították a szakpolitikák stratégiai működését, de felszínre hozták és jól láthatóvá tették a kormányzás egészének működését korábban jellemző, elfedett problémákat.**

**3.19. Sólyom László (2007): Sólyom László köztársasági elnök nyilatkozata az egészségbiztosítási pénztákról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátási igénybevételének rendjéről szóló törvény Országgyűlés részére történt visszaküldésekor 2007. december 27, Budapest, [www.keh.hu](http://www.keh.hu)**

**ÁLLÍTÁS: Az egészségügyben változásra van szükség. Azonban egy ilyen nagy reform támogatás és bizalom nélkül nem lehet eredményes. Sem külföldi tapasztalatok, sem megalapozott gazdasági számítások, hatásvizsgálatok nem igazolják, hogy a törvény javítaná az ellátást.** A törvény szándéka ellenére a biztosítóknak gazdasági érdeke marad az ügyfelek közötti válogatás. Valódi verseny is csak nagyon szűk területen alakulhatna ki. Az egész ország egy olyan kísérlet kényszerű alanyává válna, amelynek kimenetele bizonytalan.



**3.20. Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet zrt, Tárki - Társadalomkutatási Intézet Zrt (2009): Váltoállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében. Készült az MGYOSZ megrendelésére, 2009. június, Budapest, [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu).**

**ÁLLÍTÁS: A kormányzás minősége gyenge.**

- A kormányzás különböző szintjei nem alkalmazzák rendszerszerűen a gazdaság- és társadalompolitikai döntések hatékonyságának, hatásosságának fokozásához szükséges **viSSzacSAtolási technikákat**.
- A **statisztikai és információS rendszer lassan és korszerűtlen formában ad tájékoztatást** a gazdasági és társadalmi folyamatok alakulásáról. A statisztikai adatszolgáltatás gyakran **egyáltalán nem alkalmas a kormányzati programok hatáselemzésére**. Az állami és önkormányzati adminisztratív adatok nem, vagy nem alkalmas formában kerülnek nyilvánosságra, a visszacsatolási hatások mérését nagyon ritkán szolgálják.

**3.21. Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet zrt, Tárki - Társadalomkutatási Intézet Zrt (2009): Váltoállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében. Készült az MGYOSZ megrendelésére, 2009. június, Budapest, [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu).**

**ÁLLÍTÁS: A szabályozás minősége gyenge**

- A gyakran változó, sok esetben **túlzottan aprólékos szabályozás nehezíti a gazdasági szereplők tevékenységének tervezhetőségét**, rontja az üzleti feltételek átláthatóságát.
- A jelenlegi hazai adózási környezetre jellemző **alacsony kiszámíthatóság**, - a hiányzó költségvetési fegyelem következtében kikényszerített - ad hoc adóügyi intézkedések versenyhátrányt jelentenek.
- A túlbonyolított, bürokratikus, gyakran áttekinthetetlen eljárásrendre épülő adminisztrációnak nemzetközi összehasonlításban is magas költségei vannak, illetve túlzott időigényt támaszt a gazdasági szereplők számára.
- A munkaerőt terhelő költségek versenytársainkhoz képest viszonylag magas szintje, de elsősorban bonyolultsága nem ösztönzi a foglalkoztatás bővítését.

**3.22. Reformszövetség (2009): A Reformszövetség reálgazdasági munkacsoportjának javaslatai. Reálgazdasági munkacsoport vezetője: Dr. Chikán Attila. Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu). Dr. Szerb László, szerk. (2009): Gazdaságpolitikai javaslatok a Reformbizottság számára a kis- és középvállalatok helyzetének javítására. 2009. január 4. Pécs, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).**

**ÁLLÍTÁS: Az egyes intézkedések, törvények kkv-ra gyakorolt hatásainak elemzése nem vagy csak részlegesen történik meg.**

## Táblázatok

### 3 fő problémacsoport és a normatív kritériumrendszer összefüggései

Normatív kritérium/ Problémacsoport	Tartalmi 1.1	Tartalmi 1.2	Tartalmi 1.3	Formai 2.1	Formai 2.2	Eljárási 3.1	Eljárási 3.3
	Az állami beavatkozás ne okozzon kárt minden érintett számára	A politika elsősorban <b>ne az annak végrehajtásában résztvevők érdekeit</b> szolgálja	Az állami beavatkozás <b>ne ösztönözze a járadékvadász magatartás</b> kialakulását	A közösségi döntések az érintettek számára <b>megismerhetőek, érthetőek és végrehajthatóak legyenek</b>	<b>A beavatkozások hitelesek legyenek</b> (a döntések végrehajthatóak legyenek; érvényességük időtartamai, feltételei legyenek egyértelműen meghatározottak)	Eljárási 3.1 <b>Egyértelmű szakpolitikai célok</b> , valós társadalmi igények a beavatkozások indítékaként  Eljárási 3.2 <b>Döntések megalapozottsága: érintettek bevonása, lehetséges alternatívák elemzése</b>	<b>A döntéshozatal folyamata nyomon követhető legyen</b>
1. vakrepülés	-	- Kormányzat nem feltétlenül törekszik az alkotmányos megoldások megtalálására (pl. közíg hivatalok esete)  - A magyar költségvetés-készítési folyamatnak van néhány olyan jellemzője, amelyek révén különösen megnöveli a hajlamos a túlköltekezésre és a bevételek felültervezésére. Mindez abból következik, hogy Magyarországon a rendszeres	-	- Jogszabályok rosszak, jogalkotás minősége alacsony  - A gazdaságfejlesztési főirányok meghatározásáról nem folytattak társadalmi vitát. A gazdaságfejlesztési eszközökről az információk egységesen nem találhatóak meg.	- A tervezés és a stratégia-alkotás, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat szabályozási, szervezeti kereteinek megteremtése továbbra sem történt meg -  - jelenleg az állam a döntéseinek magvalósulását nem követi nyomon, nem kéri számon  - Kormány a költségvetés tervezése során megszegi az Áht-t (Áht előírja, hogy a Kormány köteles tájékoztatni az OGY-t, a hosszú távú kötelezettségvállalások állományáról. Ez évek óta hiányzik.)  - Vagyontörvény elfogadása során: kormány	- Gazdaságfejlesztési eszközök hatását nem vizsgálták, gazd.fejlesztésre fordított források eredményes felhasználását makro mutatók nem igazolják vissza;  - Foglalkoztatáspolitikai eszközeinek eredményességéről, hatásszágáról alig rendelkezünk adatokkal;  - hiányoznak egyértelmű célokat megfogalmazó és azokhoz hitelesen eszközöket rendelő	- Strukturált, jól használható információs rendszer sok esetben nem áll rendelkezésre (gazdfejl intrsz, foglalkoztatás, költségvetés);  - Információk hiányában a számítások, alátámasztások megalapozatlanok (költségvetés);  - Beavatkozások hatásait nem értékelik, nem hatásvizsgálják (fejpol, foglalkoztatás,

		kiigazítási kampányok ellenére sohasem hajtották végre a költségvetési rendszer egészének intézményi reformját.			koncepcionális, előkészítő javaslatot nem tárgyalt, ütemterv, intézkedési terv nem készült, MNV zrt megalapításával kapcsolatos feladatok megvalósíthatóságának időigényét nem mérték fel, a jogi szabályozás nem volt egyértelmű.	szakpolitikák; - A költségvetési tv alapjául szolgáló számítások nem állnak rendelkezésre. Az előirányzatok megalapozottsága nem ítéhető meg.	gazdfejlesztés); - Eredményességről, hatásosságról nem tudunk sokat; - Társadalmi egyeztetések gyerek cipőben járnak (formailag az uniós források esetén vannak legelőlrébb);	
2. elszabadult politika	-	- Bizonyos politikák csak a kommunikáció szintjén léteznek (pl. ÚTP, gazdaságélénkítő program)	-	- „Modernizációs folyamatot” nem segítette, hogy kormányzati felelősségi rendszere folyamatosan változott (ÁRB és PM közötti munkamegosztás nem volt világos)	- közigazgatás átpolitizálódott (fejlesztéspolitika átpolitizálódása, közigazgatási államtitkári poszt megszüntetése)  - Autonóm állami szervek elleni „támadások” (KSH, PSZÁF, MNB, főügyész)		-	- Kormányhatározatok nem nyilvánosak, a Kormányon belüli feladatkiadás nem átlátható
3. szétesettség	-	- minisztériumok egymásnak ellentmondó elképzelések kidolgozásán fáradoznak, nem cél az együttműködés (pl. egymással párhuzamos intézményhálózatok )  - állam különböző intézményeinek	-	-	-	- minisztériumok közötti koordináció gyenge (fejlesztéspolitika, foglalkoztatás, gazdaságfejlesztés)	-	- A döntéshozatal átláthatatlanságára az MNV zrt. ÁSZ ellenőrzéseiben találunk példát.

		<p>nem áll érdekében egységes gazdaságfejlesztési szabályrendszer létrehozása</p> <p>- Szakpolitika-alkotás címén az állami intézmények elsődlegesen saját maguk fennmaradásával vannak elfoglalva.</p>						
--	--	---	--	--	--	--	--	--

### 3 fő problémacsoport és az államműködési probléma gyökerek összefüggései

<i>Normatív kritérium/ Problémacsoport</i>	Állami intézmények működése nem igazodik elég gyorsan a spontán normák változásához	Állami intézmények téves döntéseket hoznak	Állam tudatosan hoz a spontán társadalmi normákkal ellentétes intézkedéseket	Állami normák inkonzisztensek
1. vakrepülés	<i>Talán az egyes szakpolitikák részletes elemzésekor lehetne erre következtetni.</i>	<p>- Téves, nem megalapozott, információhiányos döntésre lehet következtetni abból, hogy az állam nem gyűjti szisztematikusan az adatokat, ezekből megalapozott elemzések, hatásvizsgálatok alig készülnek, de ha mégis, azok visszacsatolása hiányos.</p> <p>- Intézkedések kontrollja, számonkérése nem valósul meg.</p>		- Kormány a költségvetés tervezése során megszegi az Áht-t (Áht előírja, hogy a Kormány köteles tájékoztatni az OGY-t, a hosszú távú kötelezettségvállalások állományáról. Ez évek óta hiányzik.)
2. elszabadult politika	-	- Közigazgatás átpolitizálódása (ennek talán lehet folyománya az állam téves, szakmailag nem megalapozott döntéshozatala)	- Bizonyos politikák csak a kommunikáció szintjén léteznek (pl. ÚTP, gazdaságélénkítő program). Azaz a politikusok személyes boldogulását szolgálják.	- Autonóm szervek elleni „támadások”.

3. szétesettség	-	- államon belüli koordináció gyenge (megalapozott döntésekhez koordinált struktúra kellene, infok eltérő helyeken vannak...)	-	-
-----------------	---	---	---	---

## ***Az államműködési problémák feltáráshoz átnézett irodalom***

1. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
2. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről. 2009. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
3. Állami Számvevőszék (2009): Jelentés az ÁSZ 2008. évi tevékenységéről. 2009. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
4. Állami Számvevőszék (2008): Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési javaslatáról. 2008. október, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
5. Állami Számvevőszék (2008): Jelentés az ÁSZ 2007. évi tevékenységéről. 2008. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
6. Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. 2008. március, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
7. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008): Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. 2008. augusztus, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
8. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2007): Államreform, közpénzügyi reform – Nemzetközi trendek és hazai kihívások. 2007. április, Budapest, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).
9. Államreform Bizottság (2007): A közfeladatok felülvizsgálata. 2007. január 31. Budapest, <http://www.allamreform.hu/>.
10. Bodnár Viktória, Tanács Zoltán (2008): A közfeladatok felülvizsgálata Magyarországon 2007-ben. A minisztériumok feladat- és hatáskörébe tartozó közfeladatok felülvizsgálatának szervezése és támogatása, és javaslatokkal a szükséges módosításokra. 2008, Magyarország Politikai Évkönyve 2007-ről, DKMKA.
11. Dr. Szerb László, szerk. (2009): Gazdaságpolitikai javaslatok a Reformbizottság számára a kis- és középvállalatok helyzetének javítására. 2009. január 4. Pécs, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).
12. Gazdasági és versenyképességi kerekasztal (2007): Gazdasági és versenyképességi kerekasztal álláspontja az adó és járulérendszer célszerű átalakításáról 2009-ben. 2007. december 17. Budapest  
[http://versenykepesség.magyarorszagholnap.hu/wiki/Ad%C3%B3%C3%A1si\\_alkerekasztal/javaslatok](http://versenykepesség.magyarorszagholnap.hu/wiki/Ad%C3%B3%C3%A1si_alkerekasztal/javaslatok)
13. Gázsó Tibor, G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2007): Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány Kormány első éve. 2007, Budapest, Századvég kiadó.
14. G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2009): (V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány Kormány harmadik éve. 2009, Budapest, Századvég kiadó.
15. G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk. 2008): Végjáték. A 2. Gyurcsány Kormány második éve. 2008, Budapest, Századvég kiadó.

16. G. Fodor Gábor, Kern András (2009): Miért nem jött létre társadalmi, gazdasági megállapodás Magyarországon? – A Nemzeti csúcs helye a magyar tripartizmus rendszerváltás utáni történetében. 2009, Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, DKMKA.
17. Győrffy Dóra (2007): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. 2007. március, Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam.
18. Kitta Gergely (2009): A politikai elit tehetetlensége – politika és kormányzás a kommunikáció fogságában. 2009, Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, DKMKA.
19. Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet zrt, Tárki – Társadalomkutató Intézet zrt (2009): Váltoállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében. Készült az MGYOSZ megrendelésére, 2009. június, Budapest, [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu).
20. Kopits György (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. 2007/2, Pénzügyi Szemle.
21. Költségvetési Tanács (2009): Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről. 2009. szeptember 25. Budapest, [www.mkkt.hu](http://www.mkkt.hu).
22. Közjó és Kapitalizmus Intézet (2009): Jelentés a magyarországi kapitalizmus állapotáról 2008. 2009, Budapest, Közjó és Kapitalizmus Intézet Alapítvány, [www.kozjoeskapitalizmus.hu](http://www.kozjoeskapitalizmus.hu).
23. OECD (2008): Reforms for Stability and Sustainable Growth: An OECD Perspective on Hungary. [www.sourceoecd.org/generaleconomics/9789264043763](http://www.sourceoecd.org/generaleconomics/9789264043763).
24. OECD (2007): Economic survey of Hungary 2007, Policy Brief. [www.oecd.org/publications/Policybriefs](http://www.oecd.org/publications/Policybriefs).
25. Pitti Zoltán (2008): A közteherviselési rendszer működési hatékonysága a kiemelt adó- és járulékkötelezettségek szerint. 2008/4, Pénzügyi Szemle.
26. Politikai vita (2008): V/6309. Magyarország megújításának lehetséges irányairól. 2008.10.07. Budapest, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).
27. Politikai vita (2008): V/5313. Munka – Tudás – Tulajdon. 2008.04.15. Budapest, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).
28. Politikai vita (2007): V/3931. Népegészségügy, vagy üzleti egészségbiztosítás. 2007.10.24. Budapest, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).
29. Politikai vita (2007): Egy éves az őszi beszéd. 2007.06.14. Budapest, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).
30. Politikai vita (2006): Az ÚMFT megvitatása. 2006.10.17. Budapest, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).
31. Politikai vita (2006): Reform vagy megszorítás. 2006.06.19. Budapest, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).
32. PPH Közpolitika Elemző Kft., HBF-Hungaricum Gazdasági és Szolgáltató Kft. (2008) Az ÚMFT pályázatainak adminisztratív költségei, Kézirat
33. PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): Messze van a munka. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémái Magyarországon. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. május, Budapest, [www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu).

34. PPH Közpolitika Elemző Kft., HBF-Hungaricum Gazdasági és Szolgáltató Kft. (2009): Fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve. Készült a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából. 2009. június, Budapest, [www.mgszt.hu](http://www.mgszt.hu).
35. Reformszövetség (2009): A Reformszövetség reálgazdasági munkacsoportjának javaslatai. Reálgazdasági munkacsoport vezetője: Dr. Chikán Attila. Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).
36. Romhányi Balázs (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához, 2007/2, Pénzügyi Szemle.
37. Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. 2008. július-augusztus, Közgazdasági Szemle, LV. évfolyam.
38. Sárközy Tamás (2009): A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008). 2009, Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, DKMKA.
39. Sólyom László (2009): Sólyom László köztársasági elnök köszöntő beszéde a Magyar Ügyészség Napja alkalmából. 2009. június 9. Budapest, [www.keh.hu](http://www.keh.hu).
40. Sólyom László (2007): Sólyom László köztársasági elnök nyilatkozata az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátási igénybevételének rendjéről szóló törvény Országgyűlés részére történt visszaküldésekor 2007. december 27, Budapest, [www.keh.hu](http://www.keh.hu).
41. Sólyom László (2006): Sólyom László beszéde az államtitkári kinevezési okiratok átadásakor. 2006. július 3. Budapest, [www.keh.hu](http://www.keh.hu).
42. Török Ádám (2009): A magyar innovációs rendszer reformjának lehetőségei. Vitaanyag a Reformszövetség felkérésére. 2009, Budapest, [www.reformszovetseg.hu](http://www.reformszovetseg.hu).
43. Transparency International (2007): Korrupciós kockázatok Magyarországon. Nemzeti integritás tanulmány. Első rész. Budapest, [http://www.transparency.hu/nis\\_magyar](http://www.transparency.hu/nis_magyar).
44. Transparency International (2008): Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Nemzeti integritás tanulmány. Második rész. Budapest, [http://www.transparency.hu/nis\\_magyar](http://www.transparency.hu/nis_magyar).

### ***Elméleti hivatkozások***

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. (2004) Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth *NBER* 10481.

Bhagwati J.N. (1982) Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities: a welfare theoretic synthesis and generalization *JPE* Vol. 90. No. 5.

Buchanan, James M.; Roger L. Faith (1987). Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit, *AER* Vol. 77 No. 5.

Castells, Manuel; Portes, Alejandro (1989) World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy in Portes, Alejandro and Castells, Manuel and Benton, Lauren A. (1989) *The Informal Economy: studies in advanced and less developed countries* John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland



- Dixit, Avinash (1996) *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Perspective* MIT Press, Cambridge, MASS
- Dixit, Avinash (2004): *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of governance* Princeton University Press, Princeton NJ
- Economist* (2003) Something must (not) be done Sept 11th
- Grief, Avner (2005) Commitment, Coercion and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions supporting exchange In Menard, Claude; Shirley, Mary M (2005) *Handbook of New Institutional Economics* Springer, Dordrecht
- Hudomiet Péter és Kézdi Gábor (2008) Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai Kormányzás, Közpénzügyek és Szabályozás – [www.kormanyzas.hu](http://www.kormanyzas.hu)
- Krueger. Anne O. (1974) The Political Economy of Rent Seeking Society *AER* Vol 64. No 3.
- Miller, Gary J. (1992) *Managerial dilemmas : the political economy of hierarchy* Cambridge [England] : Cambridge University Press,
- Nurmi, Hannu (1983) Voting Procedures: A Summary Analysis *British Journal of Political Sciences* Vol 13.
- Robinson, James A (1998) *Theories of "bad policy"* Journal of Economic Policy Reform
- Robinson, James A.; Torvik, Ragnar (2005) White Elephants *Journal of Public Economics* Vol. 89
- Schelling, Thomas C. (1971) What is the business of organized crime? – *Journal of Public Law* Vol. 20. No 1.
- Soto, Hernando De (2000) *The Mystery of Capital* Basic Books
- Soto, Hernando De. (1989) *De. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World.* Harpercollins
- Szepesi, Balázs (2009) *Módszertani, elméleti keretek a magyar államműködés problémáinak elemzéséhez*, Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központ, Budapest
- Tirole, Jean (1994) The Internal Organization of Government *Oxford Economics Papers* Vol. 46.
- Tullock, Gordon (1993) *Rent Seeking* E. Elgar Aldershot, England
- Weingast, Barry R. (1997): The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*, 91. évf. 2. sz. 245-263. old.
- Wilson, J. (1989): *Bureaucracy: What Do Government Agencies Do and Why They Do It.* Basic Books, New York