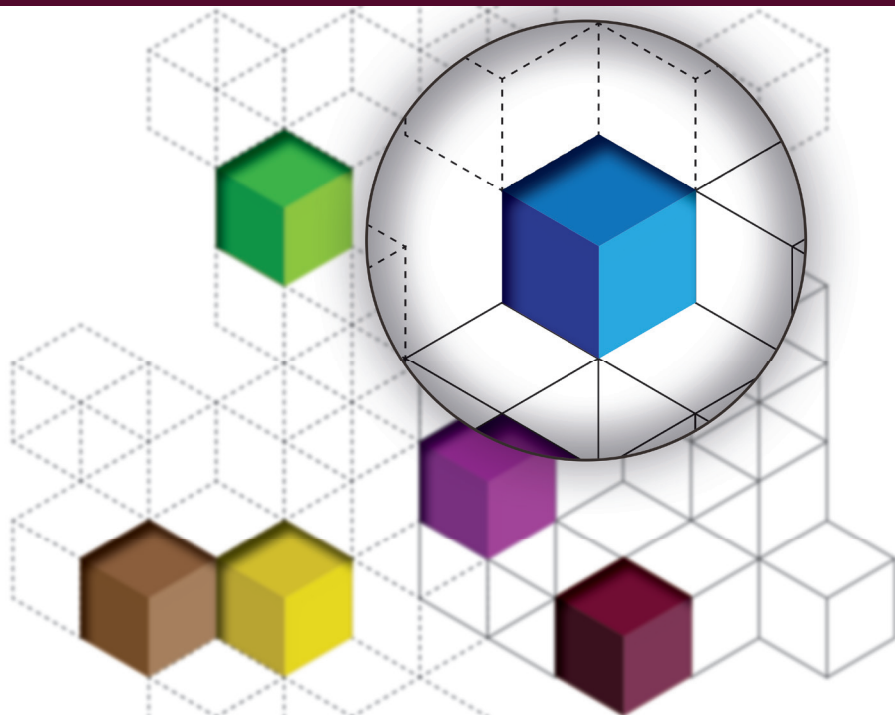


A jó állam nagyító alatt

Speciális jelentések A-tól V-ig
(az adóbürokráciától a versenyképességig)



Szerkesztette: Kaiser Tamás

DIALÓG CAMPUS

Kaiser Tamás (szerk.)

A JÓ ÁLLAM NAGYÍTÓ ALATT:
speciális jelentések A-tól V-ig
(az adóbürokráciától a versenyképességig)

Kaiser Tamás (szerk.)

A JÓ ÁLLAM NAGYÍTÓ ALATT:
SPECIÁLIS JELENTÉSEK
A-TÓL V-IG
(AZ ADÓBÜROKRÁCIÁTÓL
A VERSENYKÉPESSÉGIG)

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

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

A tanulmányok a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének megbízásából készültek.



Szerkesztő: Kaiser Tamás
Technikai szerkesztő: Bozsó Gábor
Szakmai lektor: Káposzta József

A tanulmánykötet szerzői:

Boldizsár Gábor – Czoboly Gergely –
Csath Magdolna – Györpál Tünde – Főző Zsolt –
Kengyel Miklós – Mátyás Szabolcs – Nagy Balázs –
Németh József Lajos – Sallai János – Szepesi Balázs –
Taksás Balázs – Tihanyi Miklós – Vári Vince –
Verebes-Szász Edit

© Dialóg Campus Kiadó, 2016

© A szerkesztő, 2016

© A szerzők, 2016

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

Tartalomjegyzék

Bevezetés	7
A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló <i>Szepesi Balázs – Verebes-Szász Edit – Főző Zsolt</i>	13
A komplex biztonság mérésének katonai és társadalmi dimenziói: az Átfogó honvédelmi jelentés <i>Boldizsár Gábor – Németh József Lajos</i>	59
A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei <i>Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince – Mátyás Szabolcs</i>	83
Módszertani tanulmány Az igazságszolgáltatásról szóló speciális jelentés elkészítéséhez <i>Kengyel Miklós – Czoboly Gergely</i>	123
Speciális jelentés az állami versenyképességet javító, vállalkozóbarátabb üzleti környezet kialakításának lehetőségeiről <i>Csath Magdolna – Györpál Tünde – Nagy Balázs – Taksás Balázs</i>	179

Bevezetés

Az elmúlt évek fejleményei, a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás elleni fellépés megerősítette a *kormányzás* államköz-pontú megközelítését és gyakorlatát. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket – összefoglalóan: kormányzati képességeket – igényel. A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az önreflexióra képes államreform érdekében a Nemzeti Közfoglalkoztatási Egyetem (NKE) szervezeti keretei között működő Államreform Központ (ÁRK) 2015-től éves rendszerességgel kiadja az ún. *Jó Állam Jelentést* (a továbbiakban: jelentések), amelynek célja egy saját adatbázisra támaszkodó autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése. A jelentések hat hatásterület – biztonság és bizalom a kormányzatban; közösségi jóllét, pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; fenntarthatóság; demokrácia; hatékony közigazgatás – módszertanilag és statisztikailag megalapozott mérése és elemzése alapján egyfajta keresztmetszetet és visszacsatolást adnak a kormányzati képességek meghatározott időintervallumú változásairól. A jelentések struktúráját egy 6×5×5-ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt (egy fő- és négy rész-) indikátor tartozik.

A jelentések esetében kiemelten fontos a fenti struktúra stabilitása, amely megeremti a hosszabb távra szóló idősorok kialakításának alapját, és ennek bázisán a közép- és hosszú távú trendek, folyamatok azonosításának és az abból fakadó következtetések levonásának lehetőségét. A mérési és elemzési keretek állandósága azonban egyúttal lehetőséget ad a szakmai tartalom bővítésére és mélyítésére, s ezt az is mutatja, hogy az előző évben kiadotthoz képest a 2016-os jelentés már jelentős hozzáadott értéket képvisel a „puha” véleménymutatók és a nemzetközi összehasonlítás beépítése révén.

A jelentések mélyítésének, bővítésének szándékát és célrendszerét mutatja, hogy 2016-ban a *Jó Állam Jelentéshez* (JÁJ) kapcsolódik egyrészt a kormányzati képességek lakossági percepcióját nagy mintán felmérő, reprezentatív *Jó Állam Véleményfelmérés* (JÁV), másrészt a jelentések hatásterületeit vagy azok egyes dimenzióit külön mérés és elemzés tárgyává tevő úgynevezett speciális jelentések.

A speciális jelentéseket öt témakörben – adóbürokrácia, honvédelem, igazságszolgáltatás, rendészet, versenyképesség – dolgozták ki. Minden jelentés önálló szakmai produktumnak tekinthető, de koncepciójuk, célkitűzéseik, fogalmi kereteik, valamint a méréseket megalapozó módszertan a jelentések szellemiségét és logikáját követi. Ezt az is mutatja, hogy a kormányzati teljesítménymérések során kialakult „műfajok” szerint a speciális jelentések látszólag az úgynevezett „egydimenziós” mérések (pl. fiskális politika, bürokrácia, kreativitás) sorába tartoznak, ám a mérések alapját esetükben is a kormányzati kapacitások és képességek meghatározott szempontú „többdimenziós” felbontása jelenti.

Az egyes speciális jelentéseket készítő munkacsoportok 2015 őszén kezdték meg munkájukat, ami két szakaszra, illetve a szakaszokat lezáró eredménytermékre tagolódik. Az 1.0 változat a szakmailag, koncepcionálisan előkészített, a javasolt indikátorok felsorolását, megnevezését és fő paramétereit tartalmazó, de még adatokkal fel nem töltött verziót jelenti, míg a 2.0 változat a kutatás következő szakaszában elkészült, teljes körű, adatokkal feltöltött jelentésre utal.

Az öt speciális jelentés koncepcionális és módszertani 1.0 (mérések és adatfeltöltések nélküli) változata elkészült, ezeket az Államreform Bizottság (ÁRB) tárgyalta, alapvetően támogatta, és továbbfejlesztési javaslatokat fogalmazott meg. *A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló* és az *Átfogó honvédelmi jelentés* esetében a 2.0 változat is elkészült, ezen anyagok külön kiadvány formájában jelentek meg.

A jelen kötet a speciális jelentések 1.0 változatait, más szóval a véglegesnek tekinthető jelentések szakmai megalapozását tartalmazzák. A tanulmányok ennek megfelelően gyakorlatias jellegűek, de tudományos indítatásoknál fogva eleget tesznek az akadémiai követelményeknek is. Minden tanulmány egységes szerkezetben épül fel, amely magában foglalja a kutatás célkitűzéseit, tárgyát, hipotézisét, a téma szempontjából releváns előkutatásokat, nemzetközi méréseket és jelentéseket, kitér a nemzeti szintű indikátorok kialakításának módszertani lehetőségeire és korlátaira, javaslatokat fogalmaz meg az adott speciális jelentés indikátorainak meghatározására. A tanulmányok konklúziói állást foglalnak a kutatási hipotézis mellett, utalnak igazolására, a speciális jelentés mint leendő indikatív értékelési keretrendszer használhatóságára (milyen szakmai kör, szakmai nyilvánosság lesz/lehet az adott speciális jelentés célcsoportja), jelzik a 2.0 változat elkészítése érdekében szükséges soron következő lépéseket. A javasolt indikátorokat a tanulmányok végén egységes összefoglaló táblázat tünteti fel.

Az egyes jelentések rövid összefoglalása

Adóbürokrácia

A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló 2.0, azaz adatokkal feltöltött változata – amely a magyarországi kis- és középvállalkozások adózási szegmensének működését vizsgálja – elkészült, külön kiadványban érhető el. Jelen tanulmány a 2.0 változat elméleti és módszertani megalapozásának tekinthető. Kiindulópontja szerint egy jól működő adórendszer kialakítása és üzemeltetése elengedhetetlen az állam működése szempontjából, továbbá a kedvezményeken, adószervezeten keresztül a kormányzati célok megvalósításának egyik legerősebb eszköze. Ezt az is mutatja, hogy az adórendszer struktúrájának, folyamatainak vizsgálata és az adóbürokrácia helyzetének felmérése a mérvadó nemzetközi szervezetek (EU, OECD) számára is alapvető fontosságú, de legalább annyira tanulságos azoknak az országoknak a gyakorlata, ahol külön intézményt hoztak létre az adóadminisztráció kérdéseinek kezelésére.

A tanulmány által felvállalt tág definíció szerint az adóbürokrácia a közterhek gyűjtését végrehajtó és alakító szereplők, intézmények és folyamatok összessége. Ez a rugalmas megközelítés alkalmas számos különböző jelenség leírására, az adóról szóló törvények megalkotásának kezdetétől egészen a különböző címeken begyűjtött közterhek összegé-

nek elhelyezéséig. Ebben az átfogó keretben az adórendszer működése természetesen több különböző szempontból is vizsgálat tárgyává tehető. A jelentés fő célja nem a különböző adófajták, illetékek és kedvezmények fennálló kombinációjának és ennek hatásainak vizsgálata, hanem a rendszer működésének és eredményességének elemzése, értékelése. Ehhez hasznos az adóbürokrácia kiterjesztett fogalma, hiszen az elemzés tárgyaként egyesíti a működéshez kapcsolható szereplőket és folyamatokat.

Mindezek alapján a megalapozó tanulmány olyan hármas logika – normatív keretek, stakeholderelemzés, a folyamatok szétválasztása – mentén értelmezhető mérési és értékelési módszerre tesz javaslatot, amely alkalmas arra, hogy viszonylag kis ráfordítások árán képet adjon a magyar adóbürokrácia helyzetéről és folyamatairól, rávilágítson a legfontosabb potenciális beavatkozási területekre, és hasznos inputot nyújtson a rendszer működtetéséért, alakításáért felelős szereplőknek.

Honvédelem

Az *Átfogó honvédelmi jelentés* (ÁHJ) a *Jó Állam Jelentés* külső biztonság összetevőjének mérésére és elemzésére koncentráló Biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterületéhez kapcsolódik. A külön kiadvány formájában elérhető 2.0 változat követi a *Jó Állam Jelentés* struktúráját, logikáját és formai elemeit.

A 2.0 változatot megalapozó jelen kötetben olvasható tanulmány két fontos kiindulópontot fogalmaz meg. Elsőként le kell szögezni, hogy Magyarország katonai képességei – a jelenleg ismert, univerzális és teljes spektrumú hadászati és harcászati, valamint más hadelméleti lehetőségeket és egyéb praktikus szempontokat alapul véve – korlátozottak, így bár hazánk a jelenleg legerősebb kollektív védelmi szervezet, a NATO tagja, a nemzeti erő mégis kiemelten fontos. Ebből következik a második kiindulópont, a „belső biztonság”, amelynek értelmezési kereteit az adott államalakulat működését alapvetően meghatározó alapértékek és alapérdekek szellemi és fizikai védelme jelenti. Ebben az átfogó keretben az állam feladata a védelmi képesség megteremtése – még nyugalmi helyzetben is –, amelynek letéteményese elsősorban a Magyar Honvédség. A honvédelem azonban össznemzeti ügy, így a társadalomnak az Alaptörvényben nevesített helyzetekben (is) felkészítettnek, kiképzettnek kell lennie a honvédelmi feladatokra.

A tanulmány, és ennek bázisán az ÁHJ 2.0 figyelembe vette az elmúlt időszak hazai és nemzetközi eseményeit, amelyek alapján megállapítható, hogy a honvédelem – és azon belül különösen a katonai képességek – tartalma, jellege és szerepe a megváltozott szövetségi célkitűzések, az illegális bevándorlás, a közeli régiókban zajló súlyos fegyveres konfliktusok, valamint a nemzetközi terrorizmus hatására jelentősen megváltozott az elmúlt években. Ebből az is következik, hogy az ÁHJ újszerű szemlélettel közelíti meg a honvédelem ügyét és helyzetét.

A tanulmány azzal érvel, hogy a honvédelemnek statikus (nemzetvédelmi humán tőke) és dinamikus (célmeghatározás, megengedő jogszabályi környezet és anyagi erőforrások) elemei vannak. Ebből következik az a három alapgondolat, amelyek az ÁHJ 2.0 változatának legfontosabb koncepcionális, de egyúttal operacionalizálható pilléreit jelentik.

Először is leszögezhető, hogy a honvédelmi cselekvőképességet két tényező együttesen biztosítja: a politikai, kormányzati célmeghatározó és jogi mozgásteret biztosító szándék,

valamint az anyagi és humán erőforrások, vagyis a képesség. Másodsorban a *szándék + képesség = cselekvés* logikus egységének egyes elemei különböző időintervallumokban alakíthatók. A harmadik alapgondolat szerint a cél – jogszabályi környezet – anyagi erőforrásainak dimenziói gyorsan változtathatók a mindenkori fenyegetettség tükrében, de a végrehajtás kulcseleme, az ember (a nemzetvédelmi humán tőke) csak hosszú távon fejleszthető.

Módszertanilag a tanulmány legfontosabb alapvetése, hogy a mérés és értékelés különösen a meghatározott bázisévhez (2014) viszonyítva legyen változáskövető, hiteles és megbízható, továbbá hangsúlyozza az ÁHJ nyílt jellegét azzal, hogy csak nyilvános forrásokra támaszkodhat. A *Jó Állam Jelentés* többdimenziós struktúráját követve az ÁHJ-t a következő dimenziók szerint készítik el és töltik fel adatokkal: nemzetközi összevetés, a honvédelem rendszere, társadalom és honvédelem, védelemgazdaság, alkalmazás (igénybevétel).

A tanulmány mindezek alapján arra következtet, hogy az ÁHJ kialakítása és nyilvános eredményei jelentős mértékben hozzájárulnak hazánk honvédelmi képességeinek mérhető bemutatásához, és hasznosíthatók lesznek a döntéshozatali folyamatokban éppúgy, mint a társadalom egyénei és csoportjai számára. Ennek eléréséhez viszont folyamatos és konstruktív együttműködésre van szükség minden közvetlenül és közvetve érintett szereplőtől.

Rendszert

A *Jó állam – jó rendszert* speciális jelentés a *Jó Állam Jelentés* Biztonság és bizalom hatásterületéhez, azon belül elsősorban a közbiztonság és a katasztrófavédelem dimenzióhoz kapcsolódik. A jelentést megalapozó tanulmány arra törekszik, hogy megvizsgálja azokat a tényezőket, amelyek hatással lehetnek a lakosság szubjektív biztonságérzetére, valamint a közbiztonság objektív – mérhető, számokban kifejezhető – állapotára.

A tanulmány fontos megállapítása, hogy az eltérő helyi sajátosságok eltérő szervezeti, technikai és személyzeti feltételrendszert kívánnak meg ahhoz, hogy a különböző földrajzi területeken dolgozó rendőri szervek legalább közel azonos minőségű szolgáltatást nyújthassanak. Ezért a szervezeti teljesítményértékelés mutatószámai helyett olyan mutatók kialakítását javasolja, amelyek a társadalmi célok megvalósulásának terén kifejezik a rendészeti munka eredményességét. Ezek hat kiválasztott hatásterülethez (közösségi/partneri munka, elérhetőség a lakosság számára, beavatkozás, áldozatvédelem, helyi nyomozások, a közrend fenntartása) kapcsolódva alkalmasak arra, hogy megmutassák a rendőri szervek munkájának hozzáadott értékét egy térség szubjektív-objektív biztonságérzetének javításában. A kapott adatok hozzásegítenek annak eldöntéséhez, hogy mely inputértékeken kell változtatni ahhoz, hogy az outputértékek pozitív irányba mozduljanak.

A mérőszámok abszolutizálása helyett a tanulmány viszonyyszámok képzése mellett érvel. Ez azt is jelenti, hogy olyan mutatók használatára van szükség, amelyek magukban foglalják a helyi társadalmi egyenlőtlenséget leképező indexeket is. Ennek következtében nem a szervezet által megszabott teljesítménykritériumok elérésének szintje válik mérhetővé, hanem az a társadalmi hatás, amelyet a rendőrségi munka előidéz. Ez a megoldás alkalmas arra, hogy támogassa a rendészetpolitikai, területpolitikai (egyszóval komplex

közpolitikai) döntéseket, mivel közvetlen visszajelzést nyújt azok hatásáról, társadalmi támogatottságáról.

Igazságszolgáltatás

Az igazságszolgáltatásról szóló speciális jelentés több ponton is kapcsolódik a *Jó Állam Jelentés*ben vizsgált témakörökhöz: mindenekelőtt a Biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterület keretében tárgyalt Jobbiztonság dimenzióhoz, és áttételesen a Demokrácia és a Hatékony közigazgatás hatásterületekhez is.

A tanulmány kiindulópontja szerint a „jó állam” fogalmába a „jó igazságszolgáltatás” is beletartozik, amely egyfelől magában foglalja az igazságosság, a pártatlanság, a méltányosság, az arányosság eszményét, másfelől a hatékonyság, a koncentráltság és az időszérűség gyakorlati követelményét is. Térben és időben meghatározott, ezért nem hagyhatók figyelmen kívül az ezzel szemben támasztott társadalmi elvárások sem.

A speciális jelentés a közigazgatási bíráskodást állítja középpontba, legfontosabb tárgya pedig a közigazgatási per, amelynek a 2006 és 2015 közötti, majd a közigazgatási perrendtartás hatálybalépését (2017. július 1.) követően hosszú távú idősorokra (2015–2018) kiterjedő elemzése teszi lehetővé a „jó igazságszolgáltatás” indikátorainak kidolgozását. Ugyanezeket az indikátorokat használják fel a polgári és a munkaügyi bíráskodás elemzése során is, amely tovább közelíti a jelentést a „jó igazságszolgáltatás” jelentéstartalmához. Az indikátorok a nemzetközi összehasonlításhoz is alkalmazhatók.

A tanulmány részletesen kibontja, hogy a közigazgatási bíráskodás vizsgálatára időben dimenzionáltan, többféle módszer alkalmazásával kerül sor. Az adatgyűjtés során a rendelkezésre álló bírósági és igazságügyi ügyforgalmi statisztikai adatok mellett nagyszabású *ténykutatás valósul meg*, elsősorban anonimizált bírósági ítéletek elemzése (mintegy 1250 ügy) révén. A majdani kutatáshoz illeszkedő, mintegy ezerfős mintán tervezett kérdőíves felmérés célja, hogy olyan kiegészítő információkkal árnyalja az igazságszolgáltatásról kialakított képet, mint a bíróságok működésének hatékonysága, a jogérvényesítést előmozdító eszközök, valamint a bírósághoz fordulás motivációjának vizsgálata.

Ez a komplex, többretegű mérési és elemzési módszer megteremti az alapot egyfelől a kiindulási hipotézisek igazolására, másfelől a „jó igazságszolgáltatás” jelentéstartalmát hordozó indikátorok meghatározására.

Versenyképesség

A Speciális jelentés az állami versenyképességet javító, vállalkozóbarátabb üzleti környezet kialakításának lehetőségeiről közvetlenül a *Jó Állam Jelentés* Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség hatásterületéhez, áttételesen pedig a Biztonság és bizalom a kormányzatban, valamint a Hatékony közigazgatás hatásterülethez kapcsolódik. Kiindulópontja szerint a „jó kormányzás” egyik fontos feladata egyrészt a vállalkozó- és innovációbarát üzleti környezet kialakítása, másrészt a világos, egyértelmű és egyszerű szabályrendszer megalkotása. Mindez megkönnyíti a cégek működését, bátorítja a vállalkozói tevékenységet, javítja a versenyképesség-növelés és a gazdasági fejlődés esélyeit.

A tanulmány bemutatja az üzleti környezet főbb elemeit, összefoglalja a legjellemzőbb nemzetközi és hazai véleményeket a kormány üzleti környezetet befolyásoló tevékenységeivel kapcsolatban, továbbá vázol néhány jó nemzetközi gyakorlatot arra vonatkozólag, hogy miként lehet az üzleti környezetet vállalkozás- és innovációbarátabbá formálni. Ezt követően megfogalmaz egy, az üzleti környezet átfogó, annak rendszerszemléletű vizsgálatát lehetővé tevő indikátorrendszert, amelynek adatokkal való feltöltése és a mutatók közötti összefüggések vizsgálata a kutatás második szakaszának feladata lesz. A jelentés végső, 2.0 változatában megtörténik a tanulmányban javasolt indikátorok és azok súlyainak fókuszcsoportos véglegesítése, továbbá az indikátorok értékének meghatározása az üzleti élet szereplőinek körében végzett szélesebb körű felmérés segítségével. A tanulmány fontos szerepet tulajdonít a szemléletváltás szükségességének. Nemcsak a cégeknél elvárás ugyanis a hatékonyság és a hatásosság a versenyképesség érdekében, hanem az államnál is. Ez azt jelenti, hogy minden kiadás esetén az „input”, azaz a beavatkozás hangsúlyozása helyett az „outcome”-ot, azaz a beavatkozással elért társadalmi-gazdasági hatást kell értékelni.

Mindezek alapján a cél az, hogy a későbbiekben ezen indikátorokból felépüljön egy „üzleti környezeti input- és outcome-index”, amelyek révén mérni lehet a kormányzás képességét az üzleti környezet vállalkozóbaráttá tétele, ezáltal pedig annak a versenyképesség-javításhoz való hozzájárulása területén.

Az eredmények segítségével a kormányzati cselekedetek és ráfordítások üzleti környezetben megjelenő hatásai mérhetők és elemezhetők lesznek, ezáltal a kormányzat üzleti környezetet érintő tevékenységeinek hatékonysága és hatásossága is javítható.

A szerkesztő

A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló

Szepesi Balázs – Verebes-Szász Edit – Főző Zsolt

1. Bevezetés

A tanulmány célja, hogy javaslatot tegyen az adóbürokrácia-jelentés koncepciójára. A jelentés célja, hogy rendszeres, átfogó, normatív elemzést adjon az adóbürokrácia különböző kiemelt területeiről, illetve javaslatokat fogalmazzon meg a normatív célok mentén. Tanulmányunkban adóbürokrácia alatt a közterhek gyűjtését végrehajtó és alakító szereplők, intézmények és folyamatok összességét értjük. Ez a definíció magában hordozza a végrehajtásban érdekelt szervezeteket, az adórendszer működését garantáló szabályozói eszközöket (törvények, rendeletek, szabályzatok) és az adórendszer működtetésének folyamatait. A jelentés az egész rendszer működését vizsgálja és értékeli, de nem feladata a különböző adónemek és adókulcsok egyenkénti vagy rendszerszintű elemzése.

2. Előzmények, előkutatás

2.1. Az adóbürokrácia elemzésének jelentősége

A jól működő adórendszer kialakítása és üzemeltetése az államműködés elengedhetetlen része, hiszen az állami bevételek szinte kizárólag az adórendszer működéséből, adóbevételekből származnak. Az adórendszer ezenfelül a kedvezményeken, adószervezeten keresztül a kormányzati célok megvalósításának egyik legerősebb eszköze.

Ennek következtében a magyar állam számottevő erőforrásokat fordít az adórendszer üzemeltetésére: 2014-ben 22 442 foglalkoztatottal működött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), és működési költségei meghaladták a 190 milliárd forintot (NAV, 2015). Ezek az erőforrások nem egészében fedezik a rendszer fenntartásának költségeit, tekintve, hogy a NAV nem egyedül érintett az adórendszer működtetésében a magyar igazgatásban.

A 2014-es évben a magyar állam költségvetésének bevételi oldalán 12 516 milliárd forint szerepelt, amelynek 96,3%-a (12 051 milliárd forint) származott különféle adó- és járulékbévételekből (MNB, 2015: 12). A kategória 10,8%-át gazdálkodó szervezetek adóbefizetései, 35,9%-át fogyasztáshoz kapcsolódó adók, 14,5%-át a lakosság befizetései, 35,8%-át társadalombiztosítási és egyéb alapok adó- és járulékbévételei adták (MNB, 2015: 12). 2014-ben 1,8 millió adószámmal rendelkező működő adóalany tartozott a magyar adórendszerbe, illetve 4,8 millió magánszemély töltött ki személyijövedelemadó-bevallást (NAV, 2015: 17, 79).

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2014-es költségvetési kiadásai 176 milliárd forintot tettek ki, amelyet főként személyi juttatásokra fordított (NAV, 2015: 179). Összehasonlításképpen: a magyar költségvetés 2015-re 390 milliárd forintot irányzott elő az egyetemek és főiskolák működésére, 326 milliárd forintot családi pótlékra (Magyarország Kormánya, 2014: 75), és 120 milliárd forintot a háziiorvosi és védőnői rendszer fenntartására (Magyarország Kormánya, 2014: 90).

Az adózás működésére szánt erőforrások és az adórendszer szerepének fontossága jól szemlélteti az adóbürokrácia kiemelt pozícióját az adminisztrációban. Mindazonáltal az adórendszer működését, tervezési folyamatait, mechanizmusait és szabályainak végrehajtását nem értékelik rendszeresen. Jelen előterjesztés erre tesz kísérletet: az egyik legfontosabb állami feladatkör működésének értékelési módszerére tesz javaslatot, amely alkalmas arra, hogy viszonylag kis ráfordítások árán képet adjon a magyar adóbürokrácia helyzetéről és folyamatairól, rávilágítson a legfontosabb potenciális beavatkozási területekre, és hasznos inputot nyújtson a rendszer működtetéséért, alakításáért felelős szereplőknek.

Az adórendszer struktúrájának, folyamatainak vizsgálata és az adóbürokrácia helyzetének felmérése nemzetközi szinten is fontos kérdés. A releváns nemzetközi szervezetek (Európai Unió, Nemzetközi Valutaalap [International Monetary Fund, IMF], Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet [Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD]) mindegyike célzott tanulmányban rendszeres riportot készít az országok adóadminisztrációs rendszeréről, a legnagyobb tanácsadó és könyvvizsgáló cégek külön tanulmányban foglalkoznak az adóadminisztráció hatékonyságának, eredményességének javításával. Számos országban végeznek hasonló értékelő tevékenységet, és több esetben a feladatra specifikusan kijelölt szervezeti egységek, bizottságok működnek az adott ország igazgatásán belül.

Az ilyen értékelésekre jó példaként szolgálhat az egyesült királyságbeli Adóegyszerűsítési Hivatal (Office of Tax Simplification) munkája, az indiai Adóadminisztráció-reform Bizottság (Tax Administration Reform Commission) által rendszeresen elkészített riportok, illetve az igazgatáson kívüli rendszeres értékelési tevékenységre példát jelenthetnek a Kanadai Mérlegképes Könyvelők Szövetsége (General Accountants Association of Canada) által készített adórendszer-értékelések. Magyarországon a közelmúltban hasonló motivációból megindult az adórendszer értékelése és felülvizsgálata, ehhez ad támogatást az előterjesztésünkben bemutatott értékelési módszertan.

2.2. Az adóbürokrácia definíciója

Tanulmányunkban adóbürokrácia alatt a közterhek gyűjtését végrehajtó és alakító szereplők, intézmények és folyamatok összességét értjük. Ez a tág definíció számos különböző jelenséget írhat le az adóról szóló törvények megalkotásának kezdetétől egészen a különféle címeken begyűjtött közterhek összegének elhelyezéséig.

Definíciónkban közterhek alatt az adófizetési kötelezettségek összességét értjük. A végrehajtó tevékenység alatt az adórendszerre vonatkozó szabályok betartatását és a törvényi kötelezettségekben megszabott állami feladatok végrehajtását értjük, alakítás alatt pedig azt a tevékenységet, amely ezeknek a törvényi és szabályozási kereteknek a kialakítására és megváltoztatására irányul.

A szereplők azok a szervezeti és magánszereplők, akik az adórendszer végrehajtásában, alakításában és használatában részt vesznek. Intézményeknek tekinthetjük a szabályok, normák és konvenciók adórendszerre vonatkozó összességét. A folyamatok azok a jól elkülöníthető mechanizmusok, amelyek az adóadminisztráció funkcióihoz köthetően a szereplők egymással való interakcióit, az adatok, információk, dokumentumok és pénzmozgások összességét írják le.

Egy adórendszer működését több különböző szempontból is érdemes megvizsgálni, hiszen a modern állami működés egyik legfontosabb szakpolitikai területe, amely – hatásait, kivitelezését és eredményeit tekintve is – komplex folyamatok összessége. A jelentés fő célja nem a különböző adófajták, illetékek és kedvezmények fennálló kombinációjának és annak hatásainak vizsgálata, hanem a rendszer működésének és eredményességének elemzése, értékelése. Ehhez hasznos számunkra az adóbürokrácia fogalma, hiszen az elemzés tárgyaként egyesíti a működéshez kapcsolható szereplőket és folyamatokat.

Bár az adóbürokrácia fogalma kézenfekvő, a szakirodalomban nincs elkülönítve az állami bürokrácia egyéb területeitől, az állami bürokrácia egészében tekinthető az ilyen irányú kutatások tárgyának. Ezért a következőkben úgy definiáljuk az adóbürokráciát, hogy az könnyen kezelhető legyen az ilyen és hasonló értékelések elkészítésékor, és támaszkodjon a bürokrácia szakirodalomban használatos meghatározására.

3. Nemzetközi intézményi gyakorlatok

Míg Magyarországon csupán egy-két tanulmány foglalkozott az adóbürokrácia feltérképezésével, mérésével, addig a téma nemzetközi szakirodalma igen gazdag. Az Európai Unió, az IMF, a Világbank és az OECD is kiemelten foglalkozik a témával, módszertani útmutatók és több ország adatait összehasonlító tanulmányok formájában is. Az OECD évente megjelenő publikációja rendszeresen felméri és összehasonlítja az országok adóadminisztrációit és az adórendszer következtében az adófizetőkre és a végrehajtó hatóságokra nehezedő adminisztrációs költségeket és terheket, illetve a rendszer hatékonyságát.

A nemzetközi szervezetek mellett a globális tanácsadó cégek is több adminisztrációt felmérő, elemző, bemutató tanulmányt és nemzetközi összehasonlító elemzést készítenek rendszeresen a témában. A PWC és a Világbank közös, évente megjelenő jelentései a Paying Taxes, és az ennek eredményeit is felhasználó Doing Business az üzleti világnak szóló, évente frissülő nemzetközi összehasonlítást publikál az egyes országok adórendszereiről, befektetői környezetéről és versenyképességéről.

A nemzetközi összehasonlító elemzések közös jellemzője, hogy a nemzetközi szinten általános értelmezhetőség miatt nagyon sok helyi sajátosságot a legjobb esetben is csak szöveges megjegyzésként tud figyelembe venni. Így a magyar adórendszer bürokráciájának leírásakor fontos kiindulópontként szolgálnak, de a reális kép kialakítása, a releváns hazai problémák, kihívások kiemelése érdekében a magyar rendszerhez illeszkedő elemzési keretet érdemes kialakítani.

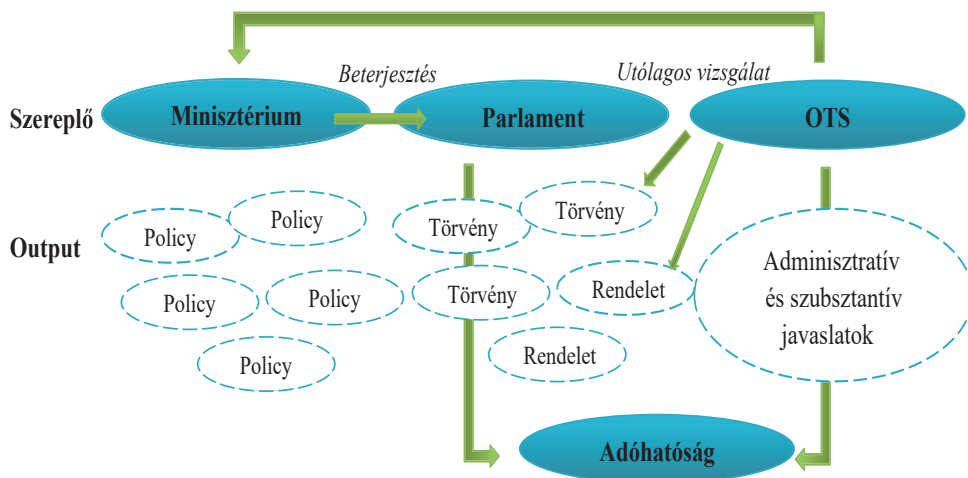
A következőkben olyan nemzetközi példákat mutatunk be, amelyek esetében egy ország úgy döntött, kiemelten szükséges foglalkoznia az adóadminisztráció kérdésével, és ezért egy jól körülhatárolt intézményt hozott létre. A példák közt szerepelnek állandó és ideiglenes bizottságok, hivatalok, illetve célzott átfogó jelentések is. A példák jól illusztrálják

rálhatják, milyen fontos kérdéseket kell eldönteni az adóbürokráciával való foglalkozás kereteiről, azaz milyen irányelveknek kell megfelelniük a készülő jelentéseknek az eredményesség eléréséhez.

3.1. Egyesült Királyság – Office of Tax Simplification

Az Office of Tax Simplification (Adóegyszerűsítési Hivatal) az angol államkincstár alá tartozó, független elemző szerv, amely 2010-ben jött létre. Célja az, hogy elemezze az Egyesült Királyság adórendszerét, illetve fejlesztési javaslatokat nyújtson be a kormányzat és az illetékes minisztérium felé. A hivatal ezt a feladatát jellemzően három területen látja el: kidolgoz egy adókomplexitási indexet; hozzájárul a versenyképesség kutatásához; illetve az egyes alterületeket elemzi saját keretrendszere alapján. A területeken végzett kutatások után fejlesztési javaslatokat tesz tapasztalatai szerint (Office of Tax Simplification, n. a.).

Az elemzés során a létező jogszabályi és eljárási környezetet értékeli. Munkája során a hivatal értékeli az adórendszer kiválasztott aspektusát vagy területét, és az értékelés alapján adminisztratív és/vagy szubsztantív javaslatokat tesz közzé. Az elmúlt öt évben olyan területeket analizáltak, mint a kisvállalkozások adókönyvezete vagy az adókönyvezet versenyképessége. A hivatalt azonban nem vonják be a készülő törvényjavaslatok és policyk kidolgozásába (Institute for Fiscal Studies, 2014).



1. ábra

A törvényhozás és az OTS kapcsolata

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

A hivatal legnagyobb projektjeként az adókomplexitási index kidolgozását emelhetjük ki. Az index célja, hogy összehasonlíthatóvá tegye az adórendszer területeinek bonyo-

lultságát; illetve hogy a későbbi iterációkkal hozzájáruljon, hogy az adórendszer időbeni fázisait egymással össze lehessen hasonlítani. Az index elkészítése során a hivatal kvantitatív és kvalitatív módszerekre is támaszkodik. A kezelhetőség érdekében az adórendszer 100, törvénykezés vagy téma alapján összetartozó területre lett felosztva. A hivatal által kidolgozott mutatószám két pillérre épül: az első pillér a mögöttes komplexitást, míg a második pillér a komplexitás költségét méri. A módszertan iteratívan jött létre, a többszöri átdolgozás utáni, jelenlegi (2015) verziót mutatjuk be. Az egyes tényezők mérésénél kétféle skálát használnak: számszerűsíthető adatoknál standardizálva az adott számot; nem számszerűsíthető adatoknál pedig szakértői megállapítás szerint 1-től 5-ig terjedő skálán pontoznak (Office of Tax Simplification, 2015).

3.2. Kanada – egy civil példa

Az adórendszer felülvizsgálata civil kezdeményezésre is elindulhat. Erre a szerveződésre példa Kanada, ahol 2012-ben kezdődött el a rendszer felülvizsgálata és újragondolása a Kanadai Mérlegképes Könyvelők Szövetsége (Certified General Accountants Association of Canada, CGA) szervezésében.

A folyamat célja, hogy felhívja a törvényhozás figyelmét a túlkomplikált kanadai adórendszer felülvizsgálatának időszerűségére. A szövetség szervezett egy konferenciát, ahol az adórendszer érintettjeinek széles köre képviseltette magát: parlamenti és minisztériumi képviselők, adózással foglalkozó intézetek vezetői, közpolitikai szakértők, illetve nemzetközi szakértőként meghívták az egyesült királyságbeli Adóegyszerűsítési Hivatal két képviselőjét is. A találkozó panelbeszélgetésekből és előadásokból állt, különböző problématerületek szerint. Nemzetközi jó gyakorlatokhoz – a meghívott brit kollégákon kívül – nem fordultak, a metodológia teljes mértékben Kanada-fókuszú volt (CGA, 2013a).

3.3. Ausztrália – Inspector-General of Taxation

Az Egyesült Államokhoz hasonlóan az ausztrál adórendszer is rendelkezik egy független, adóadminisztrációval foglalkozó szervezeti egységgel. A szervezet neve Adózási Főfelügyelet (Inspector-General of Taxation, IGT), célja pedig az adótörvények adminisztrációjának felülvizsgálata az ausztrál környezetben, és javaslatok tétele a kormány felé egyéb, adóadminisztrációs kérdésekben. A többi bemutatott példától eltérően azonban a szervezet hatásköre korlátozott: csupán adóadminisztrációs problémákkal foglalkozik, az adózási törvényekkel (pl. adómértékkel) és az adómentességek ellenőrzésével nem.

A szervezet ügyfélközpontú: adóadminisztrációs problémákkal kapcsolatos adófizetői javaslatokat várnak az ausztrál adózóktól, és ennek megfelelően alakítják kutatásaikat és javaslataikat. E szerep részeként – szintén az eddig bemutatott szervezetektől eltérően – a főfelügyelet feladatai közé tartozik az adózással kapcsolatos állampolgári és vállalkozói problémák kezelése és megoldása. Az adófizetőkkel való konzultáció után a szervezet javaslatkidolgozó folyamata bevonja az ombudsmant, a főfelügyelőt, az adózási biztost és az államkincstár titkárát is. Független szervként a főfelügyelet közvetlenül a kormánynak dolgozik, és éves szinten közöl jelentést (OECD, 2015).

3.4. Egyesült Államok – Treasury Inspector General for Tax Administration

Az adóadminisztráció ellenőrzésére az Egyesült Államok 1999 óta rendelkezik különálló szervezettel, amely az Adóadminisztrációs Államkincstári Felügyelet (Treasury Inspector General for Tax Administration, TIGTA) nevet viseli. A szervezet célja, hogy az Internal Revenue Service (Internal Revenue Service [IRS], körülbelül a NAV-nak megfelelő szervezet) számára nyújtson független tanácsot szolgáltatásaink javítására. A szervezet az államkincstár hatáskörébe tartozik, azon belül viszont kiemelt és független helyet kap.

Létrehozása mögött az IRS-szel kapcsolatos külső és belső motivációk is állnak. Belső célként tisztelte a hivatal költséghatékonyságának és hatásosságának fenntartása és fejlesztése, és a szervezet programjaival kapcsolatos csalási lehetőségek észlelése és kiiktatása. Külső céljai között szerepel a korrupciós kockázat csökkentése; az adórendszerrel és -hivatallal kapcsolatos meglévő jogszabályok és rendeletek felülvizsgálata, és javaslatok tétele; illetve a kongresszus és az Államkincstár folyamatos tájékoztatása az adórendszer bevételoldali folyamatairól, fejlesztési lehetőségeiről és azok állapotáról. Tevékenységi körébe tartozik a felsorolt problémákkal kapcsolatos jelentések közzétevése. Kutatási területe az IRS által végzett tevékenységre vonatkozik, az adórendszer nem adóhatósághoz tartozó aspektusai nem tartoznak a hatáskörébe (OECD, 2015).

4. Módszertan

Az adóbürokrácia-jelentés elkészítésének módszertani kerete *hármass logika mentén* értelmezhető. Ahhoz, hogy az adóbürokrácia állapotát elemezni lehessen, először a normatív kereteket kell megalkotni, azaz azt, hogy mikor működik jól a rendszer. A mutatókat, indikátorokat csak úgy lehet értelmezni, ha tudjuk, mi a kívánatos irány, tendencia. Az elemzés strukturálásához érdemes továbbá a sokszereplős rendszer érintettjeit is elkülöníteni. A különböző szereplők kapcsolatait, motivációit, rendszerbeli szerepét és egymáshoz fűződő viszonyát elemezve megérthetők a rendszer mozgatórugói, dinamikája, logikája. Az elemzési struktúra harmadik logikai tengelye a folyamatok mentén strukturált elemzés. A normatív keret a kiindulópontot, az érintett elemzés a tartalmat, a folyamatok szétválasztása pedig az elemzés struktúráját, rendszerét, kisebb, de még önmagában jól elemezhető részekre bontását biztosítja.

4.1. Az adóbürokrácia értékelésének normatív keretei

Az értékelés mint normatív elemzési műfaj alkalmas valamilyen nézőpont vagy bizonyos szempontok mentén az elemzés tárgyának vizsgálatára. Ezek a szempontok az elérendő célt vagy kívánatos állapotot vetítik előre. Olyan tulajdonságok meglétét és minőségét vizsgáljuk így az elemzés folyamán, amelyek feltételezéseink szerint a kitűzött célállapotban fennállnak.

Adóbürokrácia-jelentést normatív keretek közt érdemes készíteni, hiszen a helyzet-elemzést fontosnak tartott kritériumok, célok, normák mentén érdemes elvégezni, illetve a javaslatok megfogalmazása, alátámasztása is egy „jobb” rendszer elérését szolgálja.

Az adóadminisztrációt a következő normatív feltételek mentén érdemes értékelni:

- eredményesség;
- a költségek minimalizálása;
- a korlátok minimalizálása.

A rendszer állapotát versenyképességi szempontból érdemes más országok adórendszeréhez viszonyítani, illetve folyamatában vizsgálva annak korábbi állapotához hasonlítani. Ugyanakkor az összehasonlítás csak bizonyos korlátokkal vezet lényeges eredményhez, hiszen mindig kívánt tulajdonságok, jellemzők, kritériumok egyensúlyáról kell dönteni a rendszer optimalizálása érdekében.

A továbbiakban azokat a főbb tulajdonságokat mutatjuk be, amelyek alapján véleményünk szerint érdemes elemezni az adóbürokrácia állapotát és tendenciáit.

Eredményes

Az adórendszer alapvető funkciója a költségvetés egyik fő bevételi forrásának biztosítása, így az állam érdekelt abban, hogy a fennálló kereteken (adótörvények) belül a potenciális adóösszegnek minél nagyobb részét beszedje. Ebből következően az adóbürokráciával kapcsolatos elsődleges elvárás, hogy eredményes legyen, azaz a szükséges költségvetési bevételek beérkezzenek az államkasszába.

Az adórendszer továbbá az egyik legerősebb ösztönző eszköz a kormány kezében gazdaság- és társadalompolitikája érvényesítésére (például családi adókedvezmény, K+F kedvezmény, beruházások után járó kedvezmény stb.). Ennek megfelelően az eredményes adóbürokrácia segít ezen célok elérésében, miközben költségeket allokál a végrehajtásukra.

Az adórendszer eredményessége ezzel szemben nem magától értetődő. Minden országra igaz, hogy az elvben meghatározott teljes, és a valóságban begyűjtött adóbevétel szintje különbözik, utóbbi mértéke elmarad az előbbi feltett mértékétől. Ezt a különbséget a szakirodalom „*tax gap*”-nek nevezi. Ennek több oka is lehet a nem szándékos nem megfeleléstől a korrupció és adóelkerülés bizonyos formáin keresztül egészen a nem tényszerű adómegállapításokig és igazgatási hibákig.

Az értékelés egyik elemzési fókuszában tehát az adórendszer eredményességének változóit kutató és felmérő kérdéseknek kell állniuk.

Nem költséges

Az eredményességi szempontok mellett kiemelten fontos, hogy az adóbürokrácia működtetése ne terhelje túlzottan az érintett feleket, ne legyen túl költséges annak fenntartása. A bürokrácia költségei alatt az adminisztráció oldalán jelentkező és az adóbürokrácia „elszenvedőinél”, az adófizetőknél és a közvetítőknél felmerülő költségeket egyaránt értjük, ezért ezeket a szempontokat az igazgatási oldalon, továbbá a felhasználói oldalon is vizsgálni és érvényesíteni kell.

Az adóbürokrácia működésének oldalán érdemes elemezni a rendszer kialakítására és üzemeltetésére szánt effektív ráfordításokat, és ezek hasznosulását az anyagi ráfordítások, a humán erőforrások és az időráfordítás szempontjából egyaránt. Az igazgatás és az államháztartás érdeke, hogy minél gyorsabban, kisebb ráfordítással és hatékonyabban üzemeltesse az adórendszert.

A költségek értelmezése általában relatívan lehetséges, hiszen a költségek mértékéről az érintett szereplők száma, az érintett adóbevétel stb. ismeretében lehet érvényes megállapításokat tenni – ezt nevezzük a rendszer hatékonyságának. A költségek vizsgálatára lehetőség van mind mennyiségi, mind minőségi ismérvek alapján, ugyanakkor a költségek összetettsége miatt fokozott óvatosságra van szükség mind a költség-, mind a vetítési alap meghatározásánál.

Az adórendszer alanyait vizsgálva kifejezett cél, hogy ne jelentsen a szükségesnél nagyobb terhet az adó bevallása és fizetése, az ellenőrzéseken való közreműködés, illetve a behajtás folyamata. Amennyiben túl bonyolultak ezek a tevékenységek, több időt és energiát kell rájuk fordítani, s ez eltéríti ezeket az erőforrásokat a produktív gazdasági vagy társadalmi tevékenységektől. Másrészt az adó fizetése az adó összegén és mértékén túl konkrét anyagi jellegű terheket is jelenthet (például könyvelő fizetése, elszámolási eszközök beszerzése, engedélyek stb.), és ezek szintén erőforrásokat vonnak el a produktív tevékenységektől, valamint alternatív megoldások keresésére ösztönözhetik az adófizető érintetteket.

Nem korlátozza a szereplőket

Bár az effektív költségek is komoly hatással lehetnek az érintett szereplők viselkedésére, az adórendszer szabályai, illetve az adóbürokrácia működési keretei egyéb módon is korlátozhatják a szereplőket tevékenységükben. Az adórendszer szabályainak, mechanizmusainak, a kialakított normáknak összhangban kell lenniük a társadalmi és gazdasági intézményrendszer szokásaival, standardjaival és megszokott viselkedésformáival.

Szélsőséges esetben az adóbürokrácia szabályai és a végrehajtás módja vonatkozásában elképzelhető, hogy az nem találkozik a társadalmi viselkedés kultúrájával, a társadalom normáival és értékeivel. Amennyiben a társadalom egy tagja azt érzi, hogy az állam az adófizetés és -bevallás során olyan elvárások elé állítja, amelyeket nem tud vagy nem akar teljesíteni, eltérhet eredeti cselekvési szándékától: alternatív megoldásokat keres, más módon cselekszik, nem viszi végbe terveit. Az ilyen esetekben az adórendszer és -bürokrácia korlátozza az egyént vagy a gazdaság szereplőit tevékenységükben, fejlődési és növekedési lehetőségeikben.

Korlátok azonban a végrehajtás szervezetei vagy akár a kormány elképzelései előtt is lehetnek: olyan adottságok, amelyek akaratok véghezvitelében gátolják a szereplőket. Ezeket minden résztvevő kapcsán érdemes azonosítani, és a lehetőségekhez mérten csökkenteni. Továbbá a viselkedési korlátok szintén eredményezhetnek közvetlenül adóelkerülést és alternatív megoldások keresését. Az adórendszernek idomulnia kell a társadalmi normákhoz és intézményekhez azért, hogy az reális és effektíven működő társadalmi rendszer legyen.

Ezeket azért is érdemes a költségektől külön kezelni, mert a korlátok miatt meg nem valósult tevékenységek hozamait nehéz számszerűsíteni. Így a korlátok okozta veszteségek felmérése csak kvalitatív vizsgálat tárgyát képezheti.

A szempontok összefüggének

Áttekintve az értékelés normatív keretét adó szempontokat látható, hogy ezek korántsem függetleníthetők egymástól. A különböző szempontok közötti összefüggések feltárása elengedhetetlen az elemzés során, és a pontos helyzetképet, illetve a jövőbeli teendőket csak ezután lehet megfogalmazni.

Az összefüggések kapcsán érdemes megjegyezni, hogy szinergiák és átváltások lehetnek a különböző elemzési szempontok között. Az eredményesség és az adminisztratív költségek több módon kapcsolódnak, így különböző hatásmechanizmusokat érdemes vizsgálni.

- A megfelelő struktúrábanallokált költségek (például támogatás az adófizetőknek, könyvelőknek a megfelelő bevalláshoz vagy képzés az ellenőröknek) növelhetik az adóbevételeket (könnyebb megfelelni a szabályoknak, javul az ellenőrzések minősége), így átváltás van az adminisztráció költségei és az eredményesség közt.
- Amennyiben azonban túlzottan költséges a rendszer működése, a szereplők különböző módokon igyekeznek csökkenteni a költségeket, a felhasználói oldalon a felek érdekeltek lesznek az jövedelmeik és tevékenységük eltitkolásában, vagy abban, hogy más környezetben működjenek.
- Az igazgatás magas költségei az államháztartás rendelkezésre álló összegeit csökkentik, azaz az eredményesen beszedett adóbevételek nagyobb részét kell magára a beszedésre fordítani.

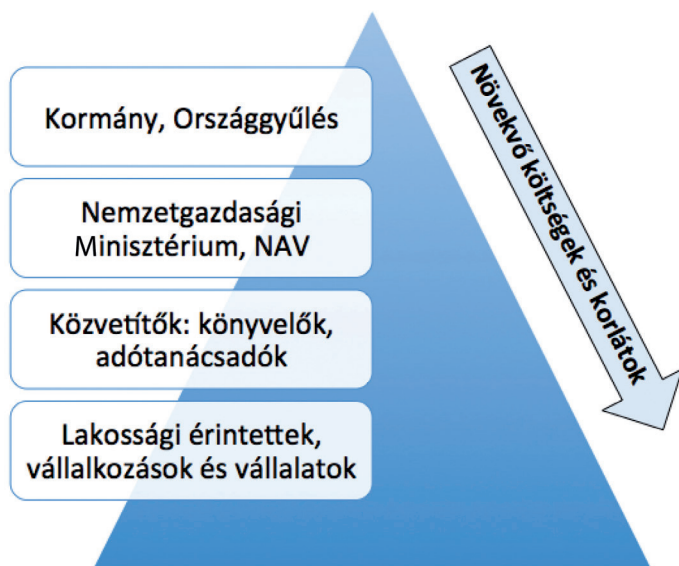
Az adóbürokrácia okozta korlátok nehezen számszerűsíthetők, ugyanakkor például egy gazdaságilag jövedelmező tevékenység, továbblépési lehetőség ígérete vagy egy pályázat benyújtása egyértelműen adóbevétel-kieséssel jár, így a korlátok lebontása az eredményességnek is kedvez.

4.2. A korlátok és költségek eloszlása az adóbürokrácia érintettjei között

A szempontjainkban megjelenő korlátok és költségek fennállását érdemes mind az adóbürokrácia folyamatainak állomásainál, mind az érintettek csoportjainál megvizsgálni, és leírni az adóbürokrácia értékelése során. Az előterjesztésünkben ismertetett jelentés módszertanának egyik fő eleme e három különböző szempont és tényező (folyamatok, érintettek és normatív szempontok) vizsgálata az adóbürokrácia elemzésekor.

A költségek és korlátok érintetti vizsgálata esetén általánosan megfogalmazhatók bizonyos törvényszerűségek, amelyek a bürokrácia működésének alapvető logikájából fakadnak. A legfontosabb ilyen törvényszerűség, hogy az adóbürokrácia különböző igazgatási szinteken található érintettjei igyekeznek a fennálló költségeket és korlátokat más, alsóbb szinteken elhelyezkedő érintettekre hárítani. Ennek eredményeként az adófizetők és az adórendszer alsó szintű végrehajtói rendelkeznek súlyukat tekintve a legtöbb és legkomolyabb

költségekkel és korlátokkal. Ezt szemlélteti a következő, az érintettek költségei és korlátai közötti arányokat szemléltető sematikus ábra.



2. ábra

Az adóbürokrácia érintettjeinek korlátai és költségei

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2015

Az adóbürokrácia érintettjeinek költségei gyakran egymás, és főként a végrehajtás költségeiből és képességeiből is fakadnak. Gyakran nehéz a döntéshozók által elképzelt igényeknek megfelelni, s ez korlátozza a döntéshozót elképzelései és a választói akarat végrehajtásában. Ezzel párhuzamosan a NAV végrehajtási képességét a lakossági érintettek reakciói és érdekei korlátozhatják. Ezeket az egymásra ható érintetti viszonyokat is érdemes figyelembe venni a költségek és korlátok felmérése során.

4.3. Az adóbürokrácia érintetti viszonyrendszere

Mivel az adóbürokrácia korábbiakban tárgyalt definíciója nem határozza meg pontosan a szereplőket, ezért az érintetteket érdemes az adott adórendszer kapcsán kijelölni, és egymás relációjában elhelyezni. Egy érintetti elemzés továbbá nemcsak a szereplők pontosabb meghatározásához, hanem a szereplők viszonyainak feltérképezéséhez és az adóbürokráciában végbemenő folyamatok megismeréséhez is hozzásegíti az elemzőt. Mivel az adóbürokrácia értékelése kapcsán kiemelt cél az adórendszerben végbemenő folyamatok értékelése, ezért az érintetti elemzésből kiindulva kell meghatározni a folyamatot.

A következőkben a magyar adórendszer alakításának és végrehajtásának érintettjeit mutatjuk be, kitérve működésük bizonyos szempontjaira és főbb jellemzőikre. Az adórendszer változtatásának, alakításának kezdeményezése leginkább a végrehajtó hatalmi ág vezetéséhez, tehát a mindenkori kormányhoz köthető. A törvényhozás, tehát a magyar országgyűlés a legtöbb esetben a kormány kezdeményezésére alakítja az adózás és az adó-bürokrácia működési kereteit.

A törvényhozás kapcsán ki kell térni az Európai Unió és különböző szerveinek, illetve más nemzetközi szervezetek befolyására. Az egyes szervezetek a törvényhozás korlátjaiként értelmezhető szerződésekkel, illetve rendelkezéseikkel nagyban befolyásolják az adóbürokrácia törvényi környezetét, így annak működését. Az országgyűlés által meghatározott rendszer végrehajtását a minisztériumok koordinálják, az adózás esetében konkrétan a gazdaságpolitikáért felelős minisztérium, annak adózásért felelős szervezeti egységei.

Az adórendszer tényleges működését az e célra létrehozott Nemzeti Adó- és Vámhivatal biztosítja. A NAV feladata az adó beszedése, a bevallások jelentette információk begyűjtése és rendszerezése, illetve a lakossági és a gazdasági érintettek ellenőrzése. Ezek mellett még különböző szakmai és területi alapon szerveződő szervezeteket tekinthetünk a rendszer államon belüli érintettjeinek, ilyenek például a bizonyos közterheket beszedő és felhasználó önkormányzatok.

A NAV munkáját segítik és kiegészítik olyan szervezetek, amelyek a közterhek beszedéséhez és felhasználásához közvetlenül és közvetve kapcsolódnak (a költségvetés végrehajtó szervei, ellenőrző hivatalok stb.). Az adóbürokrácia részeként értelmezendő a NAV adatgyűjtő funkciója, amely az adórendszerhez kapcsolódó és azon kívüli célok érdekében az adófizetőktől adatokat kér be a bevallási, engedélyezési, bejelentési folyamatok során. Ehhez kapcsolódnak egyéb érintettek, mint a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) vagy más adatfelhasználó államigazgatási szervek.

A végrehajtás és törvényhozás munkáját meglátásokkal segítik olyan szervezetek és érdekképviselői szerveződések, amelyek szakmabeliként az adórendszer működésének érintettjei, mint például a könyvelők, a könyvvizsgálók, az adótanácsadók, illetve a különböző gazdasági szereplőket tömörítő érdekképviselői szervek.

A kormány

Végső soron az adóbürokrácia működése és sikere a kormány felelőssége, hiszen a kormány a végrehajtási szervek irányító testülete. A kormány szerepe így az adóbürokráciában ket-tős: felelős a végrehajtás minőségért, emellett pedig kijelöli azokat a stratégiai irányokat, amelyek a szükséges változtatásokat jelentik. Utóbbi abban is megnyilvánul, hogy az országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatok egy meghatározó részét a kormány vagy annak valamely tagja nyújtja be.

A kormány vezető szerepe és felelőssége a végrehajtásban egyértelmű, és ennek köszönhetően a minisztériumok vagy az olyan egyéb állami szervek, mint a NAV működésére meghatározó hatással van. Legfőbb végrehajtási eszköze a minisztériumok irányítása, továbbá más kormányzati érintettekkel is kapcsolatba kerül közvetlen vagy közvetett módon.

1. táblázat
A kormány az adóbürokráciában

	A kormány
Feladata	• Irányítja az állami végrehajtás folyamatait, így felelős az adó-bürokrácia működéséért. • Dönt az adórendszer alakításának stratégiai irányairól. • Előkészíti a parlamenti döntéshozatalt. • Dönt bizonyos szintű végrehajtási kérdésekben.
Kontextuális cél	• Az adórendszer működtetése és alakítása a politikai céloknek megfelelő módon.
Motiváció	• A választók szemében sikeres kormányzati működés.
Döntési jogkör	• Törvényjavaslatokat, előterjesztéseket nyújthat be. • Kormányhatározatokat, rendeleteket iktathat be.
Eszközei	• Formális rendelkezési jogkör. • Minisztériumok irányítása.
Fő relációi	• Döntéshozatal, országgyűlés. • Minisztériumok. • NAV. • Választók.
Kapacitása	• Az igényekhez mértén rendelkezik erőforrásokkal.

Általában a kormány elképzelései alapján fogadják el a beterjesztett törvényeket, ez különösen igaz akkor, amikor a kormány homogén kormányzóképes parlamenti többséget tud magáénak. Ezzel szemben a koalíciós vagy kis többséggel rendelkező kormányok esetében már kevésbé jellemző, hogy egyértelmű a kormányzati akarat érvényesülése, de még ezekben az esetekben is fontos, hogy a kormány jelöli ki a törvényhozás főbb csapásirányait.

A kormány stratégiai iránymutatására és kezdeményező szerepkörére szükség van: a környezet megváltozása (gazdasági történések, nemzetközi környezet stb.) vagy a választók döntése és véleménye változtatások szükségességét vonhatja maga után. A kormány ezekben az esetekben magára vállalja a fő kezdeményező és tervező feladatkörét. Fontos megjegyezni, hogy a törvényhozás során nem feltétlenül minden esetben csak a kormányzati elképzelések érvényesülhetnek.

Törvényhozás – az országgyűlés

Az országgyűlés törvényhozatalban betöltött elsődleges szerepe tetten érhető egyrészt abban, hogy a törvények definiálják az adók típusait és mértékét, másrészt bizonyos mértékben megszabják az adók befizetésének és beszedésének módját. Ezzel mintegy adottságként definiálják az adó intézményrendszerének formális kereteit.

Az országgyűlés jogalkotói munkáját országgyűlési bizottságok segítik és szervezik, ezek keretében is készítenek elő és szövegeznek törvényeket, rendelkezéseket. Az adó előkészítésével foglalkozó bizottsági tagok, illetve a témában aktívan felszólaló, tevékeny képviselők azonosítása szükséges a parlamenti törvényhozásban, véleményük és motivációik figyelembevétele és elemzése hasznos lehet a rendszerrel kapcsolatos értékelés készítésekor.

2. táblázat

Az országgyűlés az adóbürokráciában

	Az országgyűlés
Feladata	• Jogalkotás. • A választói érdekek képviselése.
Kontextuális cél	• Az adórendszer működését meghatározó szabályok kialakítása. • A szükséges erőforrások allokálása.
Motiváció	• A választók szemében sikeres jogalkotói működés.
Döntési jogkör	• Törvények elfogadása.
Eszközei	• Az országgyűlési munkacsoportok munkája. • Országgyűlési vita.
Fő relációi	• Kormányzat. • Választói csoportok.
Kapacitása	• Véges, az országgyűlési jogalkotási menetrend meghatározza a jogalkotásra szánt erőforrásokat.

Amellett, hogy a különböző pártok és a kormány elképzelései ütköznek a törvényhozásban, rajtuk keresztül a különböző választói érdekek is azonosíthatók. Az apparátust, a minisztereket vagy a különböző képviselők véleményét befolyásoló választói érdekeket érdemes figyelembe venni. Ennek többek között egy módja lehet: ha sikerül azonosítani, hogy bizonyos kezdeményezések, illetve jogszabály-módosítási törekvések honnan származtathatók, mely érintettek igényei miatt jöttek létre, milyen politikai vagy igazgatásbeli közvetítő szereplő érdeke ezeket érvényesíteni.

4.4. Nemzetközi érintettek és tényezők

Az adórendszer kereteit meghatározó törvényhozás kapcsán érdemes figyelembe venni, hogy az ország határain túli érintettek is hatással lehetnek a magyarországi adórendszer alakulására. Az ilyen nemzetközi érintettek legmeghatározóbb szereplője a törvényhozásban az Európai Unió, amelynek számos törvénye és rendelkezése korlátozza a magyar törvényhozást. Az Európai Unió mellett egyéb nemzetközi szervezetek keretein belül kötött megállapodásoknak, illetve nemzetközi szerződéseknek való megfelelés is kötheti az ország jogalkotói szerveit. A jogalkotás során fontos tényező lehet továbbá a más országok adószabályozása jelentette környezet, hiszen például a forgalmi adók és gazdálkodási adók kapcsán számít a gazdasági tevékenység nemzetközi jellege.

Az Európai Unió

Bár az adópolitika tradicionálisan az a szakpolitikai terület, ahol az uniós jogszabályok és törvények nem élnek komoly megkötésekkel, tehát viszonylag szabadon érvényesül az állami szuverenitás, viszont mindenképp érdemes látni, hogy gyakran egészen komoly megkötések is érvényben lehetnek adópolitikák kapcsán.

Ezek sokszor módszertani megkötések, amelyek leginkább csak keretezik, és kismértékben korlátozzák az állami törvényhozást, sok esetben az egységes piac működéséhez szükséges harmonizációs jogaktusokat jelentik. A magyar törvényhozásnak és végrehajtásnak meg kell felelnie ezeknek a korlátoknak, és az Európai Bizottság bizonyos időközönként visszajelzést ad arról, miként látja az egységes piac működéséhez szükséges feltételek teljesülését.

Ezek mellett az elemzésben fontos figyelembe venni, hogy az EU és az egységes piac léte miatt érintettek lehetnek más ország igazgatási szervei vagy állampolgárai, illetve vállalkozásai. Továbbá a vámügyek adózással kapcsolatos aspektusai is fontosak lehetnek azon túl, hogy a NAV egy szervezetként kezeli a két tématerületet.

Egyéb nemzetközi együttműködések érintettjei

Az Európai Unió szabályaihoz hasonlóan más nemzetközi együttműködések is rendelkezhetnek az adózás rendjéről, így korlátozhatják a magyar törvényhozást, és meghatározhatják a végrehajtás módját az adórendszer bizonyos jellemzőit tekintve. Az ilyen együttműködések legfontosabb példái a modellegyezmények, illetve az OECD-vel megkötött modell-egyezmény, amely közvetlenül kihat az adózás módjára. A modellegyezmény célja, hogy határon átnyúló gazdasági tevékenység esetén az érintett államok közigazgatásai egy előre meghatározott módon, az adóztatás jogát és feladatát ellátva járjanak el, elkerülve a kettős adóztatás jelenségét, amely megnövelné a gazdaság szereplőinek nemzetközi költségeit. Mindez érdemben nem korlátozza a magyar adórendszer működését, mégis bizonyos előre meghatározott eljárásrendet jelenthet.

Az olyan együttműködések mellett, amelyek az EU-hoz és az OECD-hez hasonlóan saját szervezettel bírnak, mindig érdemes figyelembe venni a szervezet működésének és intézményeinek tényezőit, továbbá a részt vevő tagállamok érdekeit. Az OECD modell-egyezményéhez hasonlóan más nemzetközi együttműködés megállapodásai és szerződésai is köthetnek a magyar végrehajtást és törvénykezést. Ezek lehetnek akár bilaterális meg-egyeződések is Magyarország és más országok között. A törvényhozási folyamatok értékelése során mindenképpen érdemes áttekinteni az ilyen típusú együttműködések, s ezek korlátozó erejét.

Más országok adórendszere

Hasonlóan a nemzetközi együttműködések megállapodásaihoz, más országok adórendszere is egy olyan tényező lehet, amely korlátként befolyásolhatja a magyarországi adórendszer működésének kereteit.

Az OECD modellegyezményének célját tekintve is láthatjuk, hogy az országok egy időben nem hajthatnak be adót ugyanazon a jogcímen. Így a gazdaság érintettjei úgy alakítják tevékenységüket, hogy lehetőségeikhez mérten a számukra kedvezőbb országban fizessenek adót. Ez versenyszituációt eredményezhet az országok adórendszerei között, és a magyar adóbürokráciának lehet fontos célja, hogy úgy szervezze működését, hogy a nemzetközi tekintetben is versenyképes legyen.

Más országok szabályozásaival a magyar adóbürokrácia szereplői nemcsak a törvényhozás, hanem a végrehajtás folyamataiban is kapcsolatba kerülhetnek. Például a forgalmi adók nemzetközi elszámolása kapcsán fellépő állampolgári visszaélések lehetőségeivel és ezek ellenőrzésével. Ehhez szükség van arra, hogy a magyar adóhatóság együttműködjön más országok adóhatóságaival. A rendszeres jelentésben érdemes vizsgálni az ilyen együttműködések megvalósulását és minőségét.

4.5. Hazai érintettek és tényezők

Minisztériumok

A kormányzati és törvényhozásbeli elképzelések és döntések végrehajtásának meghatározó része minisztériumokban történik. A minisztériumok annak ellenére fontos szervek, hogy sok országban – köztük Magyarországon is – az adópolitikák végrehajtása és a rendszer működtetése a minisztériumi munkafolyamatoktól elkülönített végrehajtási szervben történik, amelynek dedikált feladata a rendszer működtetése.

A minisztériumok végrehajtási szerepe az adóügynökséggel szembeállítva leginkább abban fogható meg, hogy a különböző adópolitikák miként kapcsolódnak az adott tárca szakpolitikáihoz. Jó példája lehet az ilyen szakpolitikákra a költségvetés, hiszen az adóbevételek egyértelműen meghatározzák a költségvetés bevételi oldalát, továbbá a bevételek beszedésének módja meghatározza a költségvetés forrásaival való gazdálkodás időbeliségét és egyéb folyamatait.

A gazdaságpolitikát tekintve számos egyéb adóhoz kapcsolódó tématerületet találhatunk: a különböző ágazati politikák számára meghatározók lehetnek a területhez köthető adók, illetékek vagy kedvezmények. Az ágazati politikák gyakran nem egy minisztériumban szerveződnek, jellemző, hogy az agráriumot, a közlekedést vagy az oktatáshoz kapcsolódó szakpolitikákat nem feltétlenül a gazdaságpolitikáért felelős minisztérium fogja össze.

Az igazgatás különböző szereplői – amelyek gyakran minisztériumok valamely al egységeként működnek – több esetben célzottan részesülnek az adózás forrásaiból. Ezek a szereplők alapvetően a saját területük érdekeit szem előtt tartva lépnek fel az igazgatáson belül, szerepük ezért meghatározó lehet, amelyet mindenképpen érdemes figyelembe venni.

A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM)

A kormány adórendszerért érintő, végrehajtást irányító munkájának támogatását végzi a Nemzetgazdasági Minisztérium adópolitikáért felelős államtitkársága és ennek főosztályai. Az ilyen adópolitikáért felelős osztályok munkája előkészítő tevékenységgel, stratégiai tervezéssel segítheti a törvényhozás és a kormányzat munkáját, terepe lehet szakpolitikai reformkonceptiók kidolgozásának, javaslatok adóhatási vizsgálatának, illetve kutatásnak. Fontos szerepe lehet továbbá az adóügynökséggel való kommunikációban, annak ellenőrzésében, és akár a különböző adópolitikai munkák és szereplők összehangolásában. Jellemző, hogy a NAV mellett az adórendszer működésével kapcsolatos legtöbb lakossági

visszacsatolás és érdek is a felelős minisztériumban jelenik meg, ezek kezelése és válogatása is főként minisztériumi feladat.

3. táblázat
Az NGM az adóbürokráciában

	A Nemzetgazdasági Minisztérium
Feladata	• A jogalkotás előkészítése. • Stratégiai tervezés és az adórendszer finomhangolása. • Az igazgatási szereplők adóügyi koordinálása. • A költségvetési tervezés bevételi oldalhoz való igazítása.
Kontextuális cél	• Az adórendszer működésének irányítása és összehangolása az igazgatás egyéb feladataival. • A költségvetés egyensúlya.
Motiváció	• Sikeres igazgatási működés. • A költségvetés egyensúlya.
Döntési jogkör	• Miniszteri rendeletek és alacsonyabb szintű jogszabályok.
Eszközei	• A minisztériumi főosztályok munkája.
Fő relációi	• Kormány. • NAV. • Közvetítők (könyvelők, szakértők).
Kapacitása	• Véges, az országgyűlés jogalkotási menetrendje meghatározza a jogalkotásra szánt erőforrásokat.

Az értékelés egy releváns vizsgálati szempontja lehet a felelős minisztérium (esetünkben az NGM) és a NAV viszonya. Ebben az államigazgatási-szervezeti struktúrában az NGM felelős államtitkárságának munkája kifejezetten fontos, hiszen ez a szervezet látja el az egész adórendszer áttekintésének és stratégiai kezelésének szakpolitikai feladatát.

Jelenleg az NGM érintett államtitkárságán különböző főosztályok felelnek a különböző típusú adónemekért. Ezeken a főosztályokon belül feladat a rendszer folyamatos áttekintése, értékelése és javítási lehetőségek megfogalmazása, törvényjavaslatok előkészítése. A főosztályokon foglalkoznak továbbá a rendszer működtetésének középtávú tervével, a NAV működésével és a szerteágazó lobbierdekek feldolgozásával. Ezt a szerepkört jelenleg a NAV nem vagy csak részben tudná ellátni, ezért a minisztérium munkája kiemelten fontos.

Amennyiben nem áll fenn jó és kooperatív viszony, az NGM ezeket a feladatokat nem képes jó minőségben elvégezni. Munkája ilyenkor bizonyos tekintetben felesleges, hiszen a NAV a saját elképzelései alapján hajtja végre az adórendszer feladatait és számol be a kormánynak. A jelentésben fontos vizsgálni, hogy a koordinációs, tervezési, stratégiai feladatok mennyire és milyen formában kapnak teret a rendszer működésében.

A végrehajtásért felelős szervezet: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal

4. táblázat

A NAV az adóbürokráciában

	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Feladata	• Adók, illetékek és vámok beszedése. • Adóbevallások begyűjtése, az ezzel járó információ feldolgozása és rendszerezése. • Adóbevételek továbbítása. • Ellenőrzések lefolytatása. • Engedélyek kiadása.
Kontextuális cél	• Az adórendszer közvetlen végrehajtása.
Motiváció	• Sikeres igazgatási működés. • Bevételek növelése.
Döntési jogkör	• Adóellenőrzések és másodfokú feljebbviteli ügyek kapcsán. • Alsó szintű végrehajtási kérdésekben.
Eszközei	• Informatikai nyilvántartó rendszer. • Magyarányú human erőforrás. • Ellenőrzések, büntetések.
Fő relációi	• Kormány. • Nemzetgazdasági Minisztérium. • Egyéb igazgatási és költségvetési szervek. • Az adórendszer végfelhasználói, lakosság, gazdasági szereplők. • Közvetítők (könyvelők, szakértők).
Kapacitása	• Véges, az országgyűlési jogalkotási menetrend meghatározza a jogalkotásra szánt erőforrásokat.

A NAV feladatai

A NAV legfőbb feladata a különböző adók, vámok és illetékek beszedése. Alapvetően a munkavégzés fő prioritásának is a költségvetési források minél magasabb arányú beszedését tekinthetjük. Az adó beszedésének feladata maga után von számos egyéb, az adó beszedéséhez közvetlenül köthető felelősségi kört, amelyek szintén a NAV hatáskörébe tartoznak. Ezek a teljesség igénye nélkül:¹

- az adóköteles állampolgárok és jogi személyek nyilvántartása;
- adóbevallások, kötelezettségek és tartozások információinak rendszerezése és kezelése;
- adóbevételek továbbítása a felelős költségvetési szervekhez;
- adó- és vámenőrzések lefolytatása, vitás esetek és fellebbezési eljárások lefolytatása;
- az adóbevételek beszedése – hátralékos adóbevételek behajtása.

¹ A feladatkörök a NAV működését szabályozó 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendeletben meghatározott részletes feladatkör egyszerűsített példái, továbbá figyelembe veszik a szakértői interjúk során megfogalmazott legfontosabb szempontokat.

Továbbá az adórendszer működéséhez csak közvetetten köthető feladatokra a következő példák hozhatók:

- különböző gazdasági tevékenységekhez szükséges engedélyek kiadása, ezekhez köthető ellenőrzési folyamatok;
- az adó fizetéséhez és az adóbevalláshoz köthető egyéb információk kezelése és továbbítása más állami szervekhez;
- ellentételezésként, zálogként lefoglalt ingó és ingatlan vagyon kezelése és értékesítése;
- jogszabályi változások lekövetése és végrehajtása;
- az adórendszer működéséhez szükséges szerződések elfogadása (amely esetekben kompetens intézményként jár el);
- adózással kapcsolatos lakossági igények és visszajelzések kezelése;
- gazdasági tranzitónak kijelölése és fenntartása reptereken.

A feladatkörök jól ábrázolják, hogy már az adó beszedéséhez közvetlenül is köthető feladatok is sokszínű, többfókuszú szervezeti tevékenységet jelentenek. Ezek egészülnek ki a különböző szinteken az utóbb bemutatott közvetett feladatkörökkel, amelyek még jobban kiterjesztik a NAV szervezeti fókuszát. A NAV a közigazgatási feladatok jelentős hányadát hajtja végre, ezzel megkerülhetetlen szereplője a magyar állam működésének. A szervezet emiatt az adórendszer vizsgálatán túl is kiemelt figyelmet igényel.

A NAV szervezeti sajátosságai

Mivel a NAV az adórendszer fő végrehajtó intézménye, ezért a rendszer működését alapvetően határozzák meg szervezeti sajátosságai. A NAV már méretét tekintve is az egyik legnagyobb költségvetési szerv: az a tény, hogy közel 23 000 alkalmazottat foglalkoztat egy szervezeten belül,² egyedivé teszi a közigazgatási szervek között is.

Ezek az alkalmazottak különböző területi és végrehajtási szinteken végzik munkájukat. A NAV egyik jellegzetessége a területi megosztottság: a munkavégzés meghatározó része a különböző szintű területi egységeken belül folyik. Jelenleg regionális és megyei főigazgatóságokon végzik a végrehajtás jelentős részét. Bár várhatóan a jövőben a két területi szintet összevonják, a központi és a területi szervek viszonyrendszerének vizsgálata a továbbiakban is szükséges lehet az adórendszer működésének vizsgálatakor.

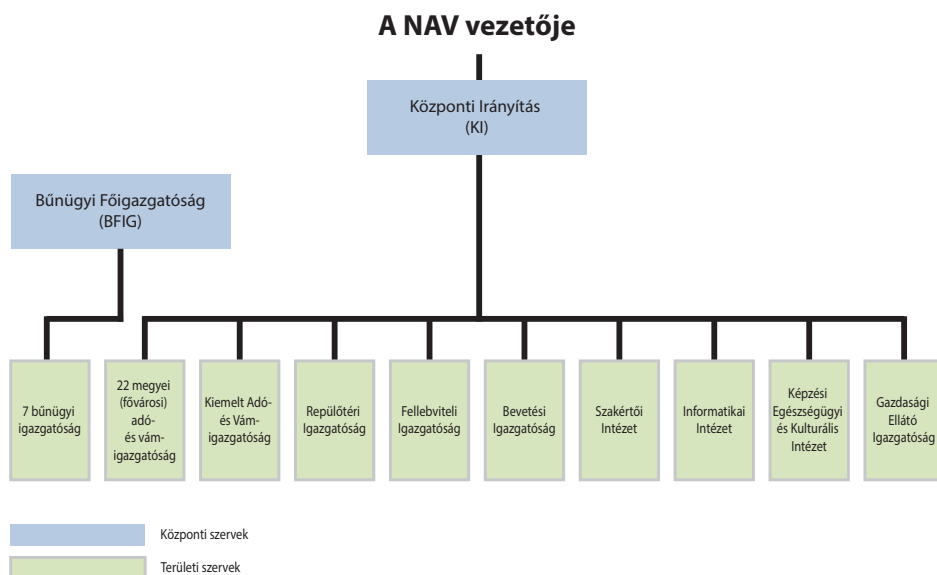
Emellett több feladatkört tekintve nagy funkcionális egységek is működnek a NAV-on belül: a vámszedéshez köthető végrehajtás például ilyen funkcionális alegységben, külön főigazgatóság keretein belül működik a vámhatóság integrálása óta. Bár a vámszedés jelenlegi magyarországi helyzete szerint a NAV hatásköre, a vámokhoz köthető folyamatokkal és érintettekkel nem foglalkozunk tanulmányunk és értékelésünk során.

Az egymástól területi alapon vagy funkcionálisan elkülönülő szervezeti alegységeknek külön szervezeti kultúrájuk van: ez meghatározhatja a nem sztenderdizált végrehajtási szabályokat és gyakorlatokat, és hatással lehet a szervezeten belüli innovációra, rugalmasságra

² Elérhető: http://nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzeteteli_lista/3_3_mukodes/a_foglalkoztatottak (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.)

és atmoszférára. A területi és funkcionális alegységek rendszere felső-, közép- és alacsony szintű szervezetek hierarchiájába tömörül, amelyben a területi szervek közép- és alsó szinteken találhatók.

Kiemelten fontos, hogy a NAV szervezete átfogó elemzések tárgya legyen a jövőben, hiszen minősége nagyban meghatározza az adórendszer működését is. Ezért az alegységek és viszonyrendszerük vizsgálatát további elemzéseknek kell alávetni ahhoz, hogy a NAV a külső érintettek számára is hiteles és átlátható szereplője lehessen a magyar közigazgatásnak. A területi és funkcionális szervezeti megosztást a NAV szervezeti felépítésének ábrája jól illusztrálja.



3. ábra

A NAV szervezeti ábrája 2016-ban

Forrás: www.nav.gov.hu, 2016

A NAV viszonya az adóbürokrácia egyéb érintettjeivel

Bár a NAV az adórendszer működése szempontjából központi szerepkörben van, működését keretezhetik az államigazgatás egyéb szereplőinek igényei és tevékenységei. Ezért az egész adóbürokrácia szempontjából meghatározható lehet, hogy milyen viszony alakul ki a különböző szervezetekkel, illetve hogy a NAV maga mennyiben függ az ilyen szervezetek működése miatti korlátoktól.

Az érintett szervezetek közül a legfontosabb a kormánnyal, illetve a felelős minisztériummal, azaz a Nemzetgazdasági Minisztériummal kialakított kapcsolat. A kormány alapvető, míg a minisztériális szerv konkrét, specifikusabb elvárásokat fogalmazhat meg a NAV működésével kapcsolatban. Az NGM esetében az adópolitikával kapcsolatos

munka komolyan megszabja a NAV működésének jövőbeli kereteit. Ehhez viszont a NAV oldaláról szükséges a megfelelő információk szolgáltatása vagy az elvárások és intézkedések effektív végrehajtása és elfogadása. A magyar rendszerben a NAV hivatalosan a kormánynak és a Nemzetgazdasági Minisztériumnak tartozik beszámolási kötelezettséggel. Ezért a kormány, az NGM és az adóhatóság viszonyának vizsgálata, az együttműködés állapotának elemzése folyamatos feladata lehet a jövőben egy ilyen jelentésnek.

Míg a kormány és a minisztérium magasabb szintű végrehajtási szereplők, a végrehajtás középső vagy alsóbb szintjein található igazgatási aktorok is meghatározók lehetnek a rendszer működése szempontjából. Mivel a NAV folyamatos együttműködésben áll olyan szervezetekkel, mint például a Magyar Államkincstár, ezért viszonyukat, a közöttük zajló munkafolyamatok dinamikáját és minőségét szintén érdemes elemezni, még akkor is, ha ezek kevésbé korlátozzák a NAV működését. Kivételt jelenthetnek az olyan ellenőrző szervek, mint az Állami Számvevőszék (ÁSZ), amely az államműködés alapvető elveinek érvényesülését vizsgálja az állami intézményeknél. Az ÁSZ kritériumait természetesen a NAV-nak is teljesítenie kell.

Továbbá kiemelt szerepe lehet az adórendszer működésében annak, hogy a NAV miként kezeli a lakossági és üzleti érintetteket. Egyrészt a nemzetközi példák alapján fontos, hogy a NAV számára kiemelt cél legyen a lakosság minél támogatóbb együttműködése (ennek például egyenértékűnek kell lennie az elsődleges költségvetési szempontokkal). Ehhez viszont az kell, hogy a cél eléréséhez szükséges erőforrások a szervezet birtokában legyenek. Mind a cél kitűzését, mind a megvalósulását érdemes a jelentés keretein belül vizsgálni.

A bíróságok és a Kúria

Az adóellenőrzések és az ezekkel járó büntetések és bírságok egyik következményeként a NAV döntéseit az érintett felek megtámadhatják jogorvoslati úton. E fellebbezési folyamat másodfokú állomása még a NAV-on belül történik, elsőfokú állomása viszont a közjogi bíróságokon. Ezért, amennyiben eljutnak erre a szintre a jogorvoslati folyamatok, a bíróságok releváns érintettjei a folyamatoknak.

A bíróságok fő feladata tehát, hogy ezekben a fellebbezési ügyekben döntéseket hozzanak, úgy, hogy az az adóbürokrácia ügyfélköre számára hiteles ügymenetet jelentsen, és építse, illetve fenntartsa a lakossági és gazdasági ügyfelek körében a rendszerbe vetett bizalmat. Emiatt fontos számukra a megfelelő körülmények fennállása, az erőforrások és az objektív döntéshez szükséges információk rendelkezésre állása. Fontos, hogy a bíróságoknak európai uniós csatlakozásunk óta alkalmazkodnia kellett az uniós jogi sztenđerdekhez, s ennek eredményeképpen a NAV-nak, illetve a bíróságnak kell bizonyítania, ha a vádlott szándékos jogsértést követett el szabálytalan, adóelkerülő magatartásával.

Az elsőfokú bírósági döntések után a Kúriához lehet fordulni jogorvoslati kérelemmel, amelynek jogkörében áll felülvizsgálni és felülbírálni a NAV és a bíróságok döntését. Emellett a Kúria bizonyos, aktuálisnak tekinthető ügyekben általános felülvizsgálatot is lefolytat (ilyen téma volt például a közelmúltban a vagyonosodási vizsgálat vagy az áfa témaköre), amelyben a NAV döntési és ítélkezési gyakorlatait vizsgálja felül. Az értékelésben – kiemelt tekintettel az ellenőrzési folyamatok témakörére – mindenképpen

érdemes tekintettel lenni a Kúria döntéseire és a felülvizsgálatai során megfogalmazott megállapításokra.

A jogorvoslati folyamatok gyakran sok időt vesznek igénybe, továbbá többleterőforrásokat igényelnek mind a lakossági és társadalmi, mind az igazgatási és törvénykezési érintettektől. Ezért az adóbürokrácia alapvető érdeke az ilyen folyamatok számának csökkentése.

Az államigazgatás egyéb érintett szervei

Ahogy azt korábban már említettük, az adórendszer működésének több közvetett érintettje van az államigazgatáson belül. A legfontosabb ilyen érintettnek a Magyar Államkincstár tekinthetjük, amely kezeli azokat a számlákat, amelyekre az adóbefizetések megérkeznek, továbbá felelős a beérkező összegek további sorsáért a költségvetésben elfogadott kiadási tételek alapján. A NAV és az Államkincstár közötti folyamatos kommunikáció elengedhetetlen, viszont alapvetően nem lépnek fel olyan érdekellentétek a két szervezet között, amelyek gátolnák a jórészt technikai természetű együttműködést.

A kincstárhoz hasonló szerepkörben található az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), hiszen ez a szervezet kezeli a munkáltatói járulékokból származó állami jövedelmek egy részét. Ezek procedurálisan a jövedelemadó fizetéséhez kötöttek, és a két transzfert a felhasználói oldalon sok esetben nehéz elválasztani, mégis két külön intézményrendszer felel ezeknek a forrásoknak a sorsáért. A járulékok és az OEP kapcsán meg kell említeni, hogy a jövedelmi adók begyűjtését és a rendszer fogyasztóbarát működtetését a magas járuléktérhek teszik nehezzé, ezért a járulérendszernek a magyar adórendszer inherens részét kell képeznie.

4.6. A gazdaság szereplői – magánszemélyek, társaságok, szervezetek és közvetítők

Az érintetti térkép talán legfontosabb szereplői az adórendszer alanyai, az adófizetők, a hozzájuk kapcsolódó érdekképviselői szervezetek és az adófizetésben közvetítő, azt támogató gazdasági szereplők. A gazdasági szféra részben az adóbevételek forrása, azaz közvetlen szereplő az adórendszer eredményességében. Teljesítménye, motivációja, az adórendszerhez való hozzáállása közvetlenül hat az állami bevételek alakulására.

Másrészt az adminisztratív költségek jelentős része közvetlen vagy közvetett módon a gazdasági szereplőknél jelentkezik. A szabályoknak való megfelelés közvetlen erőforrás-ráfordítással (pénz, idő és humán erőforrás) jár, az adórendszer nem megfelelően kialakított struktúrája, ösztönzői torzíthatják a gazdaságot, hiszen a döntések meghatározó eleme az adóbürokráciának való megfelelés és az adóoptimalizáció a gazdasági racionalitás, a termelékenység és a versenyképesség motiválta lépések helyett, illetve ez elmaradt hasznot jelenthet költség formájában a meg nem valósított továbblépési lehetőségekben.

Adófizető magánszemélyek

Az adófizető magánszemélyek alapvetően három szerepben pillérei az adórendszernek:

- *adófizetők*: a magánszemélyek által fizetett adóból származik az adóbevételek 96,6%-a;
- *választópolgárok*: az adófizető magánszemélyek a választópolgárok jelentős hányadát teszik ki, ezért a kormány célrendszerének fontos eleme az adófizetők elégedettsége;
- *munkavállalók, tulajdonosok*: a magánszemély adófizetők közvetetten is az adórendszer érintettjei, hiszen ők a vállalatok munkavállalói, tulajdonosai, ezért a gazdaság teljesítménye nagyban függ motivációiktól, ösztönzőiktől.

Adófizető vállalatok

A vállalatok az állam adóbevételeinek legfontosabb forrásai, ennek megfelelően az adminisztráció fenntartása után a legnagyobb adminisztratív költségviselői is. Az adófizető polgárokhoz hasonlóan a következő három szempont szerint érdemes vizsgálni tevékenységüket:

- *adófizető vállalatok*: viselik az adófizetés költségét mind az adóterhek, mind az adminisztrációs terhek szempontjából;
- *a gazdasági teljesítmény motorjai és munkaadók*: gazdasági döntéseik meghatározzák a nemzetgazdaság teljesítményét, a foglalkoztatást és ezen keresztül a belső keresletet, a beruházást, a külkereskedelmet stb.;
- *tulajdonosai választópolgárok, érdekképviselői szerveik a hatalom befolyásolói*: a kormánynak és egyéb döntéshozó szervezeteknek szükségük van a vállalati szféra megfelelő arányú támogatására a hatalmi pozíció megőrzéséhez.

Érintettként a vállalatoknak meghatározó szerepük van az adórendszer bevételeinek alakulásában, hiszen tevékenységük meghatározza a potenciálisan beszédhető adó mennyiségét, illetve az adózáshoz való hozzáállásuk, megfelelésük, tevékenységük mentén tudja az adóhatóság beszédni a ténylegesen befolyó adót. Szintén fontos szerepet játszanak az adminisztratív kiadások terén mind a közszféra költségei, mind a vállalati költségek kérdésében, hiszen az adószedés adminisztratív terheit befolyásolja önkéntes adókövetésük, az adóbürokrácia pedig közvetlen hatással van a vállalatoknál jelentkező adminisztratív költségekre. Szerepük vizsgálata az adóbürokrácia korlátainak feltérképezése szempontjából is fontos, hiszen jellemzően a vállalati tevékenységnek szabhat gátat az adminisztrációs, bürokratikus teher és elvárt tevékenység.

Az adórendszer közvetítői

Az adóbürokrácia fontos szereplői az adórendszer közvetítői, szakemberei, azaz a könyvelők, könyvvizsgálók, adószakértők. Szerepük a következő területeken lényeges:

- Ezek a csoportok az adórendszer közvetítői, az adózók nagy többsége rajtuk keresztül érzékeli az adminisztráció terheit, ők segítik a megfelelést, illetve fontos szerepük van az ellenőrzések kapcsán is. A vállalati és gyakran magánszemélyek adómegfelelésének, adóoptimalizációs kérdéseinek tanácsadói, így közvetlenül befolyásolják a vállalatok tevékenységét és a magánszemélyek gazdasági döntéseit. Fontos szerepük van az adópolitika eszközeinek közvetítésében is, hiszen rajtuk keresztül jut el az adófizetőkhez, így támogatásuk hiánya akár korlátozhat is egyes adórendszerben alkalmazni kívánt kormányzati ösztönzőket, megoldásokat (például kiva).
- Szervezett formában működnek, a rendszer folyamatos nyomon követése alapvető feladatuk, ezért visszajelzéseik, tehercsökkentésre vagy a korlátok megszüntetésére vonatkozó javaslataik könnyen artikulálható szakértői és gyakorlati tapasztalatokat ötvöznek, így általában relevánsak. Ugyanakkor sokszor képviselnek részleges érdekeket, hiszen saját ügyfélkörük – egy bizonyos érdekcsoport – igényeit, visszajelzéseit tolmácsolják.

Szerepük a nemzetközi tanulmányok (OECD, EU) szerint alulértékelt, sok adórendszer – a magyarhoz hasonlóan – nem használja tudatosan a közvetítőket az adóbürokrácia eredményességének és hatékonyságának növelésében. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy bizonyos kérdésekben a közvetítők érdeke és a hatékony, egyszerű adórendszer elmentésben állhat, hiszen a közvetítők tevékenységének és bevételeinek alapja a bürokrácia létezése és bizonyos fokú komplexitása, így amíg ennek kezeléséért el tudják kérni a költségeknél magasabb árat, addig megéri nekik ezt fenntartani. (Példa lehet erre a könyvelőt nem vagy csak kismértékben igénylő adóformák bevezetése: kata, kiva.)

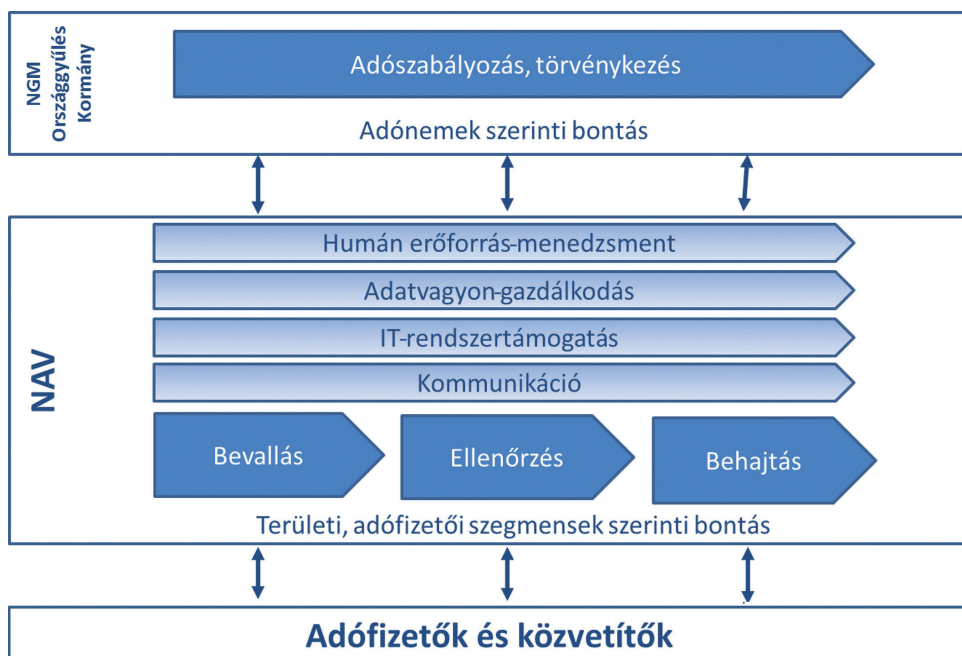
Érdekképviselői szervek

Természetesen markánsan megjelennek a releváns gazdasági szereplők érdekei, nemcsak könyvelőik és tanácsadói, hanem érdekképviselői és lobbiképviselőikén keresztül is. A gazdasági lobbinak számos csatornája van: érvényesülhetnek akár a törvényhozás, akár a minisztériumi vagy adóhatósági végrehajtás keretein belül is. Jellemzően azok a gazdasági szereplők képviseltetik magukat, amelyek méreteik vagy szervezetségük okán elég nagy erőt tudnak felmutatni, továbbá azok igyekeznek érdekeiket érvényesíteni, amelyeknek jók a kapcsolataik a politika vagy az igazgatás területein. Az adóadminisztrációval és az adórendszerrel kapcsolatban jellemzően a kamarák, az ágazati érdekképviselői szervezetek, valamint a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége (VOSZ) fogalmaz meg rendszeres véleményeket, ajánlásokat, illetve gyakorol nyomást a döntéshozókra.

A gazdasági érdekérvényesítés működését és törvényszerűségeit nehéz vizsgálni és számításba venni a rendszer működését taglaló jelentés készítése kapcsán, mivel jórészt csak anekdotikus tudás érhető el ezekről. Az érdekképviselő törvénykezést és szabályalkotást befolyásoló folyamatai azonban példákkal alátámasztottan lehetséges, ezeket figyelembe kell venni, és számolni kell velük a folyamatok értékelése és tervezése kapcsán.

4.7. Az adóbürokrácia funkciói és folyamatai

Az adórendszer érintettjeinek, valamint azok adórendszerrel kapcsolatos motivációinak, pozíciójának feltérképezése után – az elemzési keret teljessé tételéhez – bemutatjuk az adóbürokrácia fontosabb funkcióit és mechanizmusait, valamint az érintettek szerepét az adott funkción belül és a kapcsolódó folyamatok mentén. Az adóbürokrácia legfontosabb mechanizmusait, funkcionális területeit a 4. ábra foglalja össze.



4. ábra

Az adóbürokrácia fontosabb mechanizmusai

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2015

Az adóbürokrácia négy alapvető mechanizmusa:

- a törvényhozás;
- az adóbevallás és -befizetés;
- az adóhatóság által lefolytatott ellenőrzések és határozati eljárások; illetve
- az adótartozások behajtása.

A 4. ábrán az alapmechanizmusok mellett a lényegesebb támogató funkciókat tüntettük fel, amelyek közvetlenül befolyásolják az alapfunkciók eredményességét, hatékonyságát és ezáltal a rendszer működését, ilyen a humánerőforrás-menedzsment, az adatmenedzsment és az IT-rendszer-támogatás.

Alapvető funkciók

A rendszer feltérképezéséhez a bürokrácia által betöltött szerepeket négy alapvető funkció keretei közt osztottuk fel. A keretek segítenek az egyes részterületek érintettjeit, releváns folyamatait, a kapcsolódó logikákat részletesen feltérképezni, és kiinduló alapot nyújtanak az elemzéshez. A törvényhozás kivételével igaz, hogy a normatív keretek alkalmasak az egyes funkciók külön-külön elemzésére, értékelésére és korrekciójára is, azaz egyszerre érdemes optimalizálni a normatív célokat az adóbürokrácia egészére és a funkcionális részterületekre. Az összes funkció esetén érdemes külön kitérni az ügyfél felé nyújtott szolgáltatásokra, azaz minden funkció esetén az elemzés része az érintettek ügyfél-szolgáltató alapú megközelítéséből adódó következtetések levonása, javaslatok megfogalmazása.

Törvényhozás, szabályozás

A törvényhozással kapcsolatos folyamatok a javaslatok, kezdeményezések megszületésétől az elfogadáson, az alkalmazás pontos meghatározásán, a szövegezésen, az érdeképviseletekkel és érintett közigazgatási szervekkel (ideértve a NAV-ot, az NGM egyéb érintett főosztályait, a szaktárcákat, a kamarákat, az egyesületeket) történő egyeztetésen keresztül a döntéshozásig terjednek. Az adóbürokrácia több – az adminisztrációs terhek és az eredményesség szempontjából lényeges – területét nem törvényi szinten kell szabályozni, ám ezen szabályok kialakítása is a „törvényhozás, szabályozás” funkciójának keretei közé tartozik. Példaként lehet említeni a NAV belső szabályainak kialakítását vagy a minisztériumi rendeletben szabályozható kérdéseket.

Bevallás és adófizetés

A bevallási funkció minden olyan tevékenységet magában foglal, amely az adó nagyságának megállapításával, rendszeres és időbeni befizetésével, a visszatartott jövedelmek kezelésével, áfa-visszaigényléssel, azaz az adóbevallás és -fizetés rendszeres és szokásos tevékenységeivel kapcsolatos. A szokásos üzletmenet részeként az adófizetési kötelezettségnek való megfelelés érdekében végrehajtott minden tevékenység ebbe a témakörbe tartozik, így a vállalatoknál a jogszabályoknak való megfelelés érdekében végzett adminisztratív tevékenységeket (például: teljesítésigazolások kiállítása, áfás számla igénylése, elektronikus pénztárgépek bekötése stb.) is a bevallási funkción belül elemezzük.

Ellenőrzés

Minden olyan tevékenységet magában foglal, amely arra irányul, hogy az adóhatóság validálja az adófizetők által bevallott és befizetett adóösszeg helyességét. Az ellenőrzések körébe tartozik a NAV-on belüli adatellenőrzés, az audit, az egyszerű vizsgálat, amelyről az adófizető általában nem is értesül, de idetartoznak a speciális vagy átfogó adóellenőrzések is, továbbá a határozati és feljebbviteli eljárások az ellenőrzések hivatalos eredményének megállapításával kapcsolatban.

Behajtás

A behajtási funkció magában foglal minden olyan tevékenységet, amely a lejárt és önkéntesen be nem fizetett adóból származó, és kapcsolódó tartozások behajtásával függ össze. Jellemzően levelező és telefonáló tevékenységeket ölel fel, illetve a terepen végzett munkát. Az adóbürokrácia funkciói között szinergiák és átváltások („trade-off”-ok) lehetnek. A hatékonyabb bevallási funkció például nagyobb mértékű szabálykövetésre és megfelelésre ösztönöz – akár magasabb költségek mellett is –, így csökkenti az ellenőrzések és a behajtás költségét.

Támogató funkciók

A támogató funkciók olyan területeket fognak össze, amelyek az adóbürokrácia alap-funkciói közül majdnem mindegyikben érintettek, ugyanakkor nem a közvetlen „ügyfelekkel” történő interakcióban játszanak szerepet, hanem meghatározzák az interakciók minőségét.

Lényeges támogató funkciók:

- IT-rendszer-támogatás;
- adatvagyon-gazdálkodás;
- humán erőforrás-menedzsment;
- kommunikáció.

Az infokommunikációs technikába való beruházás jelentheti az egyik legnagyobb jövőbeni hatékonysági irányt az adóbürokrácia terén, hiszen a hatékonyság, a hibamentesség, a feldolgozási biztonság és a gyorsaság mind az információs technológia segítségével optimalizálható. Ennek megfelelően nemzetközi szinten is jellemzők a hatékonyabbnak ítélt adóhatóságok jelentős és növekvő IT-beruházásai.

Az adatvagyon-gazdálkodás kiemelt terület a NAV és az államigazgatás szempontjából, hiszen az állam a legtöbb és legmegbízhatóbb adatokat a NAV által bekért információkból kapja. Az adóbevallás, valamint az engedélyezési és bejelentési kötelezettségek nyomán keletkező információk nagy mennyiségben tartalmaznak az adóval kapcsolatos és attól független adatokat. Az adóbürokrácia részeként kezelünk minden olyan adatigényt, illetve az adatvagyon kezelését, amely az adózás folyamatai alapján került a rendszerbe. A NAV saját folyamatai során is nagy mennyiségű ismeretet halmoz fel az adófizetőről (fizetési hajlandóság, ellenőrzések és feljebbviteli eljárások eredményei, behajtás stb.), amelyet jól használva jelentős eredmények érhetők el a normatív célok javításában. A jelentésekben érdemes ezekre az aspektusokra is kitérni a jelenlegi gyakorlat és a lehetőségek felvázolásával.

A NAV-nak a gazdaság egyik legnagyobb foglalkoztatójaként a humán erőforrás-menedzsment is kiemelt területe. Az adóhatóság funkcióival és szerepeivel kapcsolatban több ponton nagy jelentősége van a humán erőforrás felkészültségének, szaktudásának, tapasztalatának, hiszen a részletes szabályozás és iránymutatás ellenére majdnem minden funkcionális területen lényeges szerepe van a szakértői mérlegelésnek. Az emberi erőforrás kapcsán fontos felismerni a teljesítmények követésének, értékelésének és a motivációs rendszerek kidolgozásának jelentőségét is.

A kommunikáció fókuszában az adóbürokrácia működtetése érdekében folytatott tájékoztató tevékenységek állnak. Ez egyszerre jelenti az adóalanyok informálását az adózási kötelezettségükhöz kötődő tennivalóik részleteiről és a szabályok megszegésének várható következményeiről, valamint az adórendszer hírnevének biztosítását.

A támogató funkciók javítása, fejlesztése közvetlen hatással van az alapfunkciók hatékonyságára és eredményességére. A nemzetközi gyakorlatok tanulsága alapján a megfelelően fejlesztett informatikai támogatás, a jól képzett ösztönző és teljesítménymérő rendszer pozitívan hat a bürokráciára, az adatok racionális kezelése költségmegtakarítást eredményez, illetve a kommunikáció minőségének javítása könnyítheti – és így olcsóbbá teszi – az információhoz való hozzáférést.

4.8. A jelentés szerkezete és módszertana

A következőkben a jelentés javasolt felépítését és módszertani elemeit mutatjuk be. A jelentés elemei a korábbiakban bemutatott koncepcionális keretekre támaszkodnak, kiegészítve azokkal az elemekkel, amelyek általánosan elfogadottnak tekinthetők.

A jelentés szerkezete

Az 5. táblázat a jelentés vázlatát tartalmazza az egyes fejezetek tartalmi leírásával.

5. táblázat

A jelentés szerkezete

Szerkezeti rész	Tartalom
Vezetői összefoglaló	Az elemzés főbb eredményeit, következtetéseit és javaslatait foglalja össze. A vezetői összefoglaló kiemeli az elmúlt időszakok adatait és történéseit, ezért érdemes olyan adatokkal feltölteni, mint az adórendszer öt legpozitívabb és legnegatívabb eleme, az elmúlt időszak legnagyobb hatású változásai, illetve további stilizált rangsorok az adórendszer működéséről.
Elemzési fókusz	Az elemzés tárgyát képző szegmens leírása, amely tartalmazza: • a szegmens definícióját; • a releváns adatokat (többek közt: az adózók és a foglalkoztatottak száma, szektorális GDP, a befizetett adó összege adónemenkénti bontásban, az ellenőrzések száma és eredménye, a behajtási folyamat statisztikai stb.); • az érintett szabályozási, végrehajtási területek megnevezését; • az érintett adónemeket.

Szerkezeti rész	Tartalom
Jogsabályi környezet	A releváns adótörvények, szabályok és rendeletek felsorolása, illetve az ezekkel kapcsolatos változások leírása. A változások leírásánál érdemes a legrelevánsabb időszakot választani, amely felölelheti az előző jelentés óta történt változásokat, az elmúlt 3–4 évben vagy egy nagyobb adóreform óta eszközölt finomhangolásokat. A jogi környezet összefoglalásában érdemes továbbá kiemelni a fontosabb szereplők jogait és kötelezettségeit. A jogsabályi környezet leírásánál érdemes a legfontosabb változásokat külön kiemelni. A jogsabályi környezet bemutatása rövid értékelést is tartalmaz, amely többek közt a következő pontokat érinti: • stabilitás: az adórendszer bürokratikus terheit a folyamatos változás önmagában növeli, hiszen a változásokhoz való alkalmazkodás költséges; • komplexitás: a jogsabályi háttér komplexitását és közérthetőségét érdemes értékelni. Az értékeléseknél kvalitatív és kvantitatív módszereket egyaránt érdemes használni, kvalitatív értékelés készíthető például szakértők megkérdezésével, míg a kvantitatív módszertan egyszerű mutatóira tett javaslatot a mellékletek tartalmazzzák.
Érintett elemzés	A jelentés tartalmi része, amely az elemzési módszertan alapján elvégzett értékelés leírását tartalmazza. Az érintett elemzés az érintettek feltérképezésével indul. Az érintettek kapcsolatait és tevékenységét az adórendszerrel kapcsolatos folyamatok leírásával érdemes bemutatni. A folyamatokat ebben a keretben négy funkció köré csoportosítva ábrázolja az elemzés: • adószabályozás; • bevallás és adófizetés; • ellenőrzés; • behajtás. Az elemzés következő fázisában az eredményesség, a költségek és a korlátok feltérképezésére kerül sor a felvázolt folyamatok mentén. Ennek részletes leírását a módszertant bemutató fejezet tartalmazza. A normatív keretrendszer szempontjai szerinti helyzetkép és a változások ezen keretek közti értelmezése elvezet az adóbürokrácia értékeléséig. Az elemzésnek része a funkciók kvalitatív és kvantitatív mutatók és kritériumok mentén történő értékelése is. A mutatókra vonatkozó javaslat a módszertani leírásban és a mellékletekben szerepel.
Példák, esettanulmányok, nemzetközi jó gyakorlatok	A jelentés készítése során törekedni kell arra, hogy a leírt következtetések, megállapítások, feltételezések egyértelművé tétele és illusztrálása érdekében példákat és esettanulmányokat mutasson be a tanulmány. A példák az adott területhez kapcsolódó jó gyakorlatok ismertetésével is hozzá tudnak járulni a javaslatok megfogalmazásához.
Javaslatok	Az elemzés tanulságai alapján a jelentés javaslatokat fogalmaz meg a normatív irányok alapján. A javaslatok kidolgozásánál érdemes törekedni arra, hogy a kvantitatív és kvalitatív mutatók változásán keresztül a javaslat hatását az elemzési kerettel összhangban mutassuk be. A javaslatok jellemzően szabályozást, törvényváltoztatást irányoznak elő, lehetnek folyamatok módosítások, irányulhatnak eszközök, módszerek fejlesztésére (teljesítménymutató rendszer, kommunikáció, IT, behajtási technikák) vagy járhatnak a működési modell módosításával (szervezeti felépítés, szegmentáció stb.).

A jelentés elkészítésének módszertana

Az adóbürokrácia-jelentés elkészítésének a leírt keretek és logika színes eszköztárat biztosít. A téma szerteágazóságából, a kvalitatív elemek fontosságából, az adatok nehéz eléréséből

és a mérési technikák alacsony fejlettségi szintjéből adódóan a megfelelően megalapozott és releváns jelentés elkészítéséhez az eszközök és módszertanok széles skáláját érdemes használni:

- a nemzetközi és hazai szakirodalom elemzéséből a jelentés kontextusa, az aktuális trendek, megközelítések láthatók;
- dokumentumelemzés a jogszabályi háttér, keretek, változások, kommunikáció elemzéséhez stb.;
- a kvantitatív elemzés alapját adó adatok bekérése a megfelelő struktúra mentén, amelyek értelmezése csak a megfelelő háttér, a rendszer egészének ismeretében lehetséges;
- mélyinterjúk, workshopok, csoportos interjúk az érintettekkel a rendszer működésének, a szereplők egymáshoz való viszonyának, az érdekek és törésvonalak, a trendek és a kihívások azonosításához;
- kérdőíves felmérések az érintettek nagyobb csoportjának elérése, illetve a számszerűsített szakértői becslések felmérése céljából;
- telefonos lekérdezések, amelyek lehetővé teszik a kérdőívnél részletesebb, interaktívabb adatfelvételt, ugyanakkor kisebb erőforrást igényelnek a mélyinterjúnál, így nagyobb csoport elérésére alkalmasak.

A változatos eszközrendszer kiegyensúlyozott használata fontos a valós kép kialakításában, amelyben a kvantitatív és kvalitatív elemek megfelelő arányának és hangsúlyának biztosítása a jelentést készítő szakértő feladata.

4.9. Az adóbürokrácia-jelentés indikátorainak meghatározása

Az adóbürokrácia-jelentés a *Jó Állam Jelentés*hez tartozó többi speciális jelentéshez hasonlóan fontos elemként tartalmazza az adóbürokráciát leíró mutatókat. A mutatók az adóbürokrácia állapotát jelzik, időbeni, illetve területi összehasonlításuk jól mutatja a rendszer változásait, illetve a magyar adminisztráció állapotát a nemzetközi rendszerekéhez képest.

Az indikátorokkal kapcsolatos legfontosabb elvárások:

- Számításuk, becslésük költsége ne haladja meg az indikátor hasznát! Sok esetben egy jelenség megmérése vagy becslése a kapott eredményhez képest aránytalanul nagy költséggel is járhat, így fontos megtalálni a mutatóknak azt a csokrárt, amely reális erőforrás-felhasználás mellett a megfelelően pontos eredményt mutatja.
- A mutatók időben (évről évre) változatlanok legyenek, hiszen az időbeli összehasonlítás, a trendek azonosítása csak így lehetséges!

5. Konklúzió

Az adóbürokrácia-jelentés általunk felvázolt koncepciója nagyban támogathatja egy normatív szempontok alapján is jól működő adórendszer üzemeltetését. Az elkészült jelentések megmutatják az adórendszerben rejlő lehetőségeket, a szereplők számára jól működő szabályokat, a tevékenységeiket korlátozó akadályokat és a kötelezettségeik teljesítéséből

fakadó adminisztrációs terheik nagyságát. A jelentés ezeken túl árnyalt képet adhat az adózás működéséről Magyarországon, magában foglalva az igazgatás, az adófizetők és a folyamatokban részt vevő közvetítők szempontjait.

Javaslatunk alapján a jelentések ilyen rendszerét érdemes hosszú távon üzemeltetni és finomítani. Ahhoz, hogy a jelentésekben meghatározott értékelések és eredmények összemérhetők legyenek, és középtávon is érvényesüljenek, elengedhetetlen, hogy rendszeresen elkészüljenek, hasonló módszertani és normatív alapokra támaszkodva. Rendszeres jelentéskészítés esetén könnyen vizsgálható az időközi változások hatása. A rendszer pedig nemcsak működésében, de időben is átlátható lesz a döntéshozók és döntés-előkészítők számára.

Mivel az egész adórendszer és annak érintetti viszonyrendszere nehezen kezelhető egy jelentés keretein belül, ezért javaslatunk alapján az adóbürokrácia-jelentések vizsgálati tárgyaként nem az egész adóbürokráciát, hanem annak különböző szegmenseit érdemes meghatározni (lakossági, kis- és középvállalati, nagyvállalati adózás vagy a helyi adók rendszere). Így például évenként, egy-egy szegmens vizsgálata esetén az adórendszer egészéről is, de néhány évenkénti rotációban egységeire bontva is képet kaphatunk róla.

A jelentések az általunk javasolt koncepció alapján egyaránt támaszkodnak kvalitatív és kvantitatív vizsgálati módszerekre. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a vizsgálati módszerek e két típusa kiegészíti egymást, és nem célravezető előnyben részesíteni az egyiket a másikkal szemben. A kvantitatív vizsgálati módszerek teszik igazán lehetővé az adórendszer idő- és szegmensbeli összehasonlítását, de sok esetben a jelenleg elérhető eszközökkel csak közelítő becslések számítására alkalmasak. Ennek jó példája az adminisztrációs terhek egzakt mérésének költségessége a különböző igazgatásbeli és adófizetői csoportoknál.

Lehetőség szerint érdemes a kvantitatív vizsgálati módszereket folyamatosan fejleszteni és finomítani, továbbá kiegészíteni olyan kvalitatív módszertanokkal, amelyek felhívják a figyelmet a főbb problémákra, beavatkozási területekre és más módszerek pontatlanságára. Külön kiemelnénk, hogy az adórendszer közvetítői csoportjainak (könyvelők, adószakértők, könyvvizsgálók) információaggregáló szerepét érdemes valamilyen módon kiaknázni a jelentések készítése során, ezzel is egyszerűsítve és pontosítva a vizsgálat módszereit.

Az adóbürokrácia-jelentés koncepciójának kidolgozása során fontos szempont volt a megvalósíthatóságának vizsgálata. Ezért elkészült a jelentés nulladik körös tesztverziója, amely a magyarországi kis- és középvállalkozások adózási szegmensének működését vizsgálta.³ Az előbbieken felvázolt módszertanok mindegyikét teszteltük a jelentésben. Az ezekkel kapcsolatos tapasztalatokat a 6. és 7. táblázatban összegeztük (az információgyűjtés és az adatgyűjtés módszereinek tapasztalatai). A tapasztalatok feldolgozása kiindulópontja lehet a következő jelentések módszertani tervezésének.

³ Az adóbürokrácia-jelentés pilot verziója elérhető a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetében.

6. táblázat

Az információgyűjtés módszereinek tapasztalatai

Módszer	Célja	Erősségei	Hátrányai
Rendelkezésre álló hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása	- Általános (big picture) tudás elsajátítása. - Módszertani gyakorlatok megismerése. - Írott tudás feldolgozása a magyar adóbürokráciáról.	- Módszerek és trendek kapcsán gazdag információforrás. - Olcsó. - Legitim viszonyítási alap.	- A magyar adórendszer sajátosságai kapcsán kevés az írott tudás. - A megismert módszerek alkalmazhatósága korlátozott Magyarországon.
Személyes interjúk (szakértőkkel és az érintettek képviselőivel)	- Általános (big picture) tudás elsajátítása. - Az érintettek álláspontjainak, tapasztalatainak és benyomásainak megismerése.	- Komoly és hasznos információk, gyakran strukturált módon. - Információk több szempontból.	- A kiegyensúlyozott információkért számos szereplővel érdemes interjúzni, ezért költséges. - Pontatlan lehet.
Csoportos interjúk (az adóhatóság és a minisztérium munkatársaival)	- Komplex szervezeti folyamatok feltérképezése. - Igazgatási tapasztalatok és vélemények megismerése.	Szervezeti folyamatok hatékony, minél teljesebb körű megismerése.	Nem egészen teljes körű, nem minden esetben kellően mély.
Műhelybeszélgetések (az igazgatók, a közvetítők és a vállalkozók érdekképviselőivel együtt)	- Az adózás folyamatainak áttekintése. - Konkrét adónevekkel kapcsolatos folyamatok és vélemények megismerése.	- A különböző érintettek számára fontos momentumok a folyamatokban. - Viták pontok megismerése. - Párbeszéd generálása.	- Előkészítése, dokumentációja időigényes. - Kiszámíthatatlan a szereplők részvétele és a műhely lefolyása.
Rövidebb kérdőívek (internetes felvétel)	- Az érintettek érdekképviselően túli tapasztalatainak és véleményének megismerése. - Hangsúlyok és problémák felmérése a felhasználóknál.	Magas kitöltési arány, viszonylag kis költséggel.	- Vélemények és eredmények szórása. - Könnyen félreérthető a kitöltők számára.
Hosszabb kérdőívek (telefonos felvétel)	- Az érintettek érdekképviselően túli tapasztalatainak és véleményének megismerése. - Hangsúlyok és problémák felmérése a felhasználóknál.	Pontosabb eredmények, mélyebb információk átadása.	- Alacsony kitöltési arány. - Hossza miatt telefonos vagy személyes felvételt igényel, emiatt drága. - Magas adminisztrációs költség a válaszdadónak.

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

7. táblázat

Az adatgyűjtés módszereinek tapasztalatai

Módszer	Célja	Erősségei	Hátrányai
Rendelkezésre álló hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása	Megismerni a magyar adórendszer eddigi elemzéseinek adatait.	- Kész, strukturált, koherens elemzések eredményeinek megismerése. - Esetenként idősoros adatok.	- Nem készült sok ilyen felmérés. - Kérdéseket, vizsgált területeket tekintve korlátozott. - Előfeltevése nem feltétlenül azonos az adó-bürokrácia-jelentés felvetéseivel.
Az adóigazgatási adatvagyon	Az adóbürokrácia során előálló adatvagyon feldolgozása.	- Máshonnan be nem szerezhető adatok. - Belső igazgatási folyamatok adatai elérhetők. - Számos adatfajta és forrás.	- Beszerezése és feldolgozása időigényes. - Gyakran nem azonos adatformátum. - Korlátozott hozzáférés.
Rövidebb kérdőívek (internetes felvétel)	Érintettek és végfelhasználók által tapasztaltak számszerűsítése.	Magas kitöltési arány, viszonylag kis költséggel.	- Az eredmények pontatlanok és egymás közt magas szórásúak. - Félreérthető.
Hosszabb kérdőívek (telefonos felvétel)	- Képviselőt nélküli érintettek véleményének hatékony megismerése. - Hangsúlyok és problémák felmérése a végfelhasználóknál.	Pontosabb eredmények.	- Alacsony kitöltési arány. - Magas adminisztrációs költség a válaszadónak.

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

Felhasznált irodalom

- Alm, J., McKee, M. (2003): „Tax compliance as a coordination game”. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 54, 1043–53.
- Certified General Accountants Association of Canada (2013a): *Tax simplification: Benefits and political challenges in a Canadian context*. Forrás: www.cga-canada.org/en-ca/researchreports/ca_rep_2012-12_tax_summit.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.).
- Certified General Accountants Association of Canada (2013b): *Tax Simplification*. Forrás: www.cga-canada.org/en-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasOfInterest/TaxSimplification/Pages/ca_tax_simplification.aspx (letöltés dátuma: 2015. 12. 10.).
- Crozier, M. (1964): *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press, Chicago.
- Deloitte (2009): *Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése* – Zárótanulmány. Budapest. 2009. június.
- Deloitte (2015): *Taxation and Investment in Hungary 2015*. Forrás: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-hungaryguide-2015.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA, The MIT Press.

- Dohrmann, T., Pinshaw, G. (2009): *The Road to Improved Compliance. A McKinsey benchmarking study of tax administrations 2008–2009*. Forrás: www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/public%20sector/pdfs/road_improved_compliance.ashx (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Downs, A. (1957): „An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. *Journal of Political Economy*, 65, 135–50.
- European Commission (2007): *Fiscal Blueprints. A path to a robust, modern and efficient tax administration*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Feld, L. P., Frey, B. S. (2002): *The tax authority and the taxpayer. An exploratory analysis*. Kiadatlan tanulmány, Zürichi Egyetem.
- Institute for Fiscal Studies (2014): *The Office of Tax Simplification: Looking Back and Looking Forward*. Forrás: www.ifs.org.uk/uploads/publications/TLRC/TLRC_OTL_DP_11.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.).
- International Monetary Foundation (1997): *Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines*. Forrás: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2134 (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- KPMG (2015): *Hungary Country Profile*. Forrás: <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/09/country-profile-hungary-2015.pdf> (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Magyar Nemzeti Bank (2015): *Költségvetési jelentés*. Prospektus–SPL konzorcium, Veszprém.
- Magyarország Kormánya (2014): *T/1794. számú törvényjavaslat Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről*. Forrás: www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Moran, M. J., Weingast, B. R. (1983): „Bureaucratic discretion or Congressional control”. *Journal of Political Economy*, vol. 91, 5, 765–800.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2011): *Egyszerű állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program*. Forrás: http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program_2011_11_16_Kormany_utan_final.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal (2015): *NAV Évkönyv*. Forrás: www.nav.gov.hu/data/cms366367/NAV_evkonyv_2014.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 12.).
- Niskanen, W. A. (1996): „Bureaucracy”. In: Mueller, D.: *Perspectives on Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 258–70.
- OECD (2015): *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. Paris, OECD Publishing.
- Office of Tax Simplification (2012): *Small business tax review: Final report*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/199179/01_ots_small_business_tax_review_hmrc_administration_280212.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.).
- Office of Tax Simplification (2014): *Review of the competitiveness of the UK tax administration: final report*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/362302/competitiveness_review_final_report.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 09.).
- Office of Tax Simplification (2015): *OTS Complexity Project*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/438587/OTS_complexity_index_methodology_June_2015.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 08.).
- Office of Tax Simplification (é. n.): *About the OTS*. Forrás: <https://taxsimplificationblog.wordpress.com/about/> (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.).
- Peters, G. B., Wright, V. (2003): „Közpolitika és közigazgatás régen és ma”. In: Cohen, S., Eimicke, W.: *The Effective Public Manager*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Poister, T. H. (2003): *Measuring performance in public and nonprofit organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- PwC – World Bank Group (2015): *Paying Taxes 2015*. Forrás: www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2015.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 10.).
- Tax Administration Reform Commission (2014): *First Report*. Forrás: http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_revenue/Executive_Summary.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 10.).
- Weber, M. (1996): *Gazdaság és társadalom 2/3*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.

- Wilson, J. (1989): *Bureaucracy: What Do Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books.
- Worsham Jr., R. G. (1996): „The Effect of Tax Authority Behavior on Taxpayer Compliance: A Procedural Justice Approach”. *Journal of American Taxation Association*, vol. 18, no. 2, 19–39.

Mellékletek

1. melléklet

Az adóbürokrácia lehetséges indikátorait összefoglaló táblázat

A táblázat az adóbürokrácia mérhetőségének lehetséges indikátorait foglalja össze a következő szempontok alapján:

- *Eredményesség*: Az adórendszer alapvető célja a költségvetés finanszírozásának biztosítása a törvényekben meghatározott adók, illetékek, járulékok, vámok stb. beszedésével. Ezért eredményes adóbürokrácia alatt itt azt értjük, ha az adószabályok és a gazdaság működése által meghatározott kereteken belül beszedhető adó elméleti maximális értéke és a ténylegesen beszedett adó összege közti eltérés alacsony.
- *Hatékonyág*: Az adóbeszedés költségekkel jár, ezért hatékony adóbürokrácia alatt itt azt értjük, ha a lehető legtöbb adó beszedése a lehető legkevesebb költséggel jár. Értelemszerűen ez a hatékonyság elsősorban a NAV oldalán jelentkező adminisztratív költségek mértékével fejezhető ki leginkább.
- *Gazdasági hatások*: Fontos szempont, hogy a bürokrácia által támasztott korlátok és a felállított ösztönző rendszer minél kevésbé korlátozza a gazdaság szereplőit a gazdasági növekedésben. A adóbürokrácia gazdaságra kifejtett hatását ezért itt elsősorban a vállalati oldalon jelentkező adminisztrációs költségekkel jellemezzük.
- *Stabilitás*: Az adórendszer stabilitása – a kiszámíthatóság mellett – csökkenti a kockázatok és az alkalmazkodási költségeket. Bár a *stabilitás* része a korábbi *gazdasági hatásoknak*, a magyarországi viszonyok ismeretében fontosnak tartottuk, hogy kiemeljük ezt a szempontot, megkülönböztetve a korábbitól.

A lehetséges indikátorokat a táblázatokban a következők szerint jellemeztük:

- *Terület*: az adóbürokrácia melyik folyamatához köthető a lehetséges indikátor.
- *Meghatározás*: rövid meghatározás, számítás és az értékek értelmezése.
- *Értelmezés*: a mutató értelmezéséhez szükséges kiegészítő információ.
- *Számítás*: a lehetséges indikátor elkészítésének módszertana.
- *Előnyök/hátrányok*: módszertani szempontból értelmezett előnyök és hátrányok.
- *Elérhetőség*: elérhető-e a friss, magyar adatok.

A 2. melléklet táblázatát az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Laborja (ÁKFI – MML) készítette a Hétfa Kutatóintézet és Elemző Központ *A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló* című tanulmánya alapján. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a jelen dokumentumban használt szempontok nem azonosak az eredeti tanulmányban használtakkal, azaz itt az egyes indikátorokat más logikájú bontásban mutatjuk be.

2. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
1.	Adórés	Általános	A mutató a törvények és jogszabályok alapján potenciálisan beszédhető adó és a ténylegesen befolyt adóbevételek különbszetét jeleníti meg – rámutat arra, hogy mennyire eredményes az adórendszer. Minél kisebb az adórés, annál eredményesebb az adóbürokrácia.	A ténylegesen befolyt és potenciálisan beszédhető adó közötti különbség oka lehet: (1) adócsalás, (2) adóelkerülés, (3) adóhátralék, (4) eltérő jogértelmezés, (5) gondatlanság, (6) hiba. A szegmensenkénti bontás jó indikátorra lehet a kritikus csoportok meghatározásának, az adónemenkénti bontásnál pedig az látható, mely adónem tekintetében van a leginkább lehetőség nagyobb bevételek realizálására, illetve mekkora tartalékok vannak egyes adónemekben.	Becslésen alapuló matematikai modellezéssel számítható.	Nem teljesen egzakt, becsült értékek, de az egységes módszertan miatt százalékos (relatív) megjelenítése nemzetközi és időbeli összehasonlításra alkalmas. Az adórés mutató célja egy nagyon komplex jelenség számszerűsítése, ezért előállítása jelentős erőforrásokat igényel.	Nincsen. Az adórés által mért eredményesség más mutatókkal részben helyettesíthető. A mutató alkalmazására jó példának tekinthető a 2015-ös <i>Measuring tax gaps</i> című tanulmány (HMRC, 2015).
2.	A szürkegazdaság mértéke	Általános	A szürkegazdaság mértékét mutatja a GDP-hez viszonyítva. A mutató értékének csökkenése az adóbevételek növekedésével jár.	A szürkegazdaság mértéke az adórés egyik legfontosabb összetevője, így annak egyfajta helyettesítőjeként is szolgálhat.	Becslésen alapuló matematikai modellezéssel számítható.	Sosem vezet egzakt eredményre, de rendszeres, évenkénti számítása megbízható és érvényes indikátora lehet az adóbürokrácia-eredményesség mérésének. Előnye az adórésszel szemben, hogy egyszerűbb jelenséget fejez ki, ezért előállítása kevésbé erőforrás-igényes.	A 2008 és 2013 közötti időszakra számolta az A.T. Kearney–Visa Europe (Schneider, 2013).

3. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 2.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
3.	A bevallási folyamatban befolyt adóbevétel	Bevallás	A mutató kifejezi, hogy a NAV által beszedett bevételek mekkora része folyt be az önkéntes adózás keretében. Tekintve, hogy ez a leghatékonyabb mechanizmus, az arányszám növekedésével növekszik az adóbürokrácia eredményessége.	A mutató elkészíthető adónemenként is, bemutatva, hogy mely adónemek esetén alacsony az önkéntes adózási ráta, hol vannak a szükséges beavatkozási pontok.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Érvényes és megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.
4.	Az új késedelmes követelések	Behajtás	A mutató kifejezi, hogy a behajtási területre újonnan kerülő követelések mekkora részét teszik ki az összes adóbevételnek.	Értékelése rámutathat az adórendszer késedelmekkel kapcsolatos tendenciáira, illetve az adófizetési morál és képesség változásaira. A mutató értékét befolyásolja a gazdasági környezet változása is.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra. Az indirekt hatások miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.
5.	A végrehajtás során beszedett adóbevétel	Behajtás	A mutató kifejezi, hogy az összes adóbevétel mekkora része folyt be a végrehajtás során. A végrehajtás során beszedett adóbevétel a folyamat utolsó és legköltségesebb szakasza, így az arányszám csökkenése mutatja az eredményesség növekedését.	A mutató értékét befolyásolja a gazdasági környezet változása is.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra. Az indirekt hatások miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

4. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 3.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök /hátrányok	Elérhetőség
6.	A behajtás eredményessége	Behajtás	A mutató azt méri, hogy a várhatóan beszedhető tartozás mekkora részét tudta beszedni a terület. Az adott időszak alatt befolyt követelés és a kockáztatott érték hányadosa. Ha az értéke 1-nél nagyobb, akkor jobban teljesít a terület, mint ahogy azt a kockázatelemző rendszer kiszámította.	A kockáztatott érték a nem fizetés valószínűségéből és a tartozás mértékéből tevődik össze (VaR).	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.
7.	Átlagosan megállapított nettó adókülönbözet	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések eredményességét, jól célzottságát méri. Az adókülönbözetek és az ellenőrzések számának hányadosaként kerül megjelenítésre.	Értelmezésénél érdemes figyelembe venni az adószabályok változását is, hiszen azok torzíthatják az ellenőrzésekkel kapcsolatos következtetéseket.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható mutató, amely alkalmas időbeli összehasonlításra. A jogszabályi környezet esetleges torzító hatása miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
8.	Feltárt adókülönbözet	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzött cégek által nem bevallott adó arányát méri. A mutató a megállapított nettó adókülönbözet és a vizsgált cégek bevallott összes adófizetési kötelezettségének hányadosát tartalmazza.	A mutató a kockázatosabb vállalatok esetében utal az adórés mértékére. Változása a gazdaság „fehéredését” mutathatja, amennyiben feltételezzük, hogy az ellenőrzésre kiválasztott vállalatok relatív kockázatossága évről évre állandó. Indirekt módon az önkéntes adózás eredményességének változása is hatással van a mutatóra.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható mutató, amely alkalmas időbeli összehasonlításra. Az indirekt hatások miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

5. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 4.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
9.	Átlagosan kiszabott bírság	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzési tevékenység fókuszáltságát és így egyfajta eredményességét mutatja. A mutató az összes kiszabott bírság és az ellenőrzések számának hányadosát tartalmazza.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható mutató, amely alkalmas időbeli összehasonlításra. A jogszabályi környezet esetleges torzító hatása és az értelmezési problémák miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

6. melléklet

A hatékonyság lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
1.	Az adóbeszedés költsége	Általános	A beszedett adót és annak költségét kifejező viszonyszám, kifejezi a beszedés adminisztratív terhének mértékét. Az adminisztrációs terhet leggyakrabban a befizetett adó százalékában fejezik ki. Az értékek csökkenése azt jelenti, hogy a NAV kisebb költségen gyűjti be az adókat.	Bár a mutató az adminisztrációs terhekkel kapcsolatos, részben az eredményességhez is kapcsolódik, hiszen az adófizetői hajlandóság növekedése is a mutató csökkenését idézi elő. Fontos, hogy a mutató értékét a szervezeti vagy tevékenység-integrációtól/-bővítéstől, az adókulcsváltozásoktól, illetve a hatékonyság és eredményesség változásától függetlenül is módosíthatják.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	A mutató magas megbízhatósággal jellemezhető. Az időbeli összehasonlítást nehezíti, hogy az elmozdulások értelmezésekor figyelembe kell venni a szabályozási és szervezeti környezet esetleges változását is.	Az OECD 2004 óta évenként publikálja a mutatót a Tax Administration elnevezésű projekt keretében (OECD, 2013: 3).
2.	Az adóbeszedés költsége	Bevallás	A mutató a bevallási folyamat során felmerülő adminisztrációs költségeket fejezi ki. A bevallási folyamatban beszedett adó és a beszedés költségének hányadosa.	A mutató kizárólag a NAV számára felmerülő költségeket, azaz az adórendszer közvetlen, állami kiadásokban megjelenő költségeit tartalmazza. Nem tartalmazza tehát az indirekt és a továbbgyűrűző költségeket.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Egyszerűsége ellenére érvényes és megbízható indikátor lehet, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra is.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható.

7. melléklet

A hatékonyság lehetséges indikátorai 2.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
3.	A végrehajtási folyamatban beszedett adóbevétel behajtási költsége	Behajtás	Az adott időszakban behajtott követelések összegének aránya a végrehajtási terület működési költségeihez.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Egyszerűsége ellenére egy érvényes és megbízható indikátor lehet, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra is.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható. A mutató előállításához szükséges a költségek pontos és kvantifikálható megállapítása. A területen dolgozó NAV-munkatársak száma egyszerű, de hatékony kiindulópontja a költségek allokációjának.
4.	Az új hátralékos követelés aránya	Behajtás	A behajtási tevékenység hatékonyságára enged következtetni. Az új hátralékos követelések és az azonos időszakban végrehajtással beszedett követelések hányadosa. Ha a mutató értéke 1-nél kisebb, ez azt jelenti, hogy a hátralékos állomány csökken.	Fontos, hogy a végrehajtás által kezelt követelések nemcsak megtérülés, hanem leírás útján is csökkennek. Tehát az állomány abszolút értékű változása a lejárt követelések korától és a felszámolás alatt hitelezési veszteségként leírt követelések mértékétől is függ.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Egyszerűsége ellenére egy érvényes és megbízható indikátor lehet, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra is.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
5.	Az ellenőrzések hatékonysága	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések hatékonyságát és célzottságát mutatja. Az adóbírság összegének és az ellenőrzéssel kapcsolatos költségeknek a hányadosa.	A mutató értékelésénél a bírságok szabályozásának változását is figyelembe kell venni.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, a jogszabályi környezet esetleges torzító hatása miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható. A mutató előállításának nehézsége a költségek meghatározásában rejlik. A költségek allokációjának egy lehetséges kiindulópontja a területen dolgozó NAV-munkatársak száma.

8. melléklet

A hatékonyság lehetséges indikátorai 3.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
6.	A megállapított nettó adókülönbözet	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések hatékonyságát jelzi. A megállapított nettó adókülönbözet és az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek hányadosa. A mutató értékének növekedése az ellenőrzés hatékonyságának növekedését jelzi, hiszen ugyanakkora költség mellett több eltitkolt adót állapítottak meg az ellenőrzés során.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely az ellenőrzési terület hatékonyságának érvényes indikátora lehet. Az adóbürokrácia egésze szempontjából azonban az érvényessége kérdéses.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható.

#	Einevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
7.	Az ellenőrzés költségei	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések hatékonyságát mutatja. A mutató az adóbírság összege és az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek hányadosaként áll elő.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely az ellenőrzési terület hatékonyságának érvényes indikátora lehet. Az adóbürokrácia egésze szempontjából azonban az érvényessége kérdéses.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható. A mutató előállításának nehézsége a költségek meghatározásában rejlik. A költségek allokációjának egy lehetséges kiindulópontja a területen dolgozó NAV-munkatársak száma.
8.	Ügyfél-kommunikáció	Bevállás	A mutató kifejezi a különböző kommunikációs csatornákon keresztüli vállalati ügyfélmegkeresések és adózók számának hányadosát. A kommunikációs csatornák megoszlása, elemzése rávilágíthat az adózók hatékonyabb támogatásának módjára, a különböző csatornák kihasználtságára.	Az ügyfél-kommunikációs csatornák elhatárolása kulcskérdés.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.		Nincsen, és a mutató fejlesztése erőforrásokat igényel.

9. melléklet

A gazdasági hatások lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
1.	Az adórendszer versenyképessége	Általános	Az adórendszer versenyképességre gyakorolt hatását mutatja, azt, hogy az adórendszer milyen hatást fejt ki a vállalatok működésére. A modellek eredményeit egy 60 fős vállalat esetére vetítik.	A versenyképességi mutató három komponensből tevődik össze: (1) a teljes adókulcs mértéke (<i>total tax rate</i>), (2) a teljesítéshez szükséges munkaórák száma évente (<i>time to comply</i>) és (3) a fizetések száma (<i>number of payments</i>). Értelemszerűen az utóbbi két komponens fejezi ki az adminisztrációs terheket. Fontos kiemelni, hogy adminisztratív terhek alatt itt a bevallásra és fizetésre fordított időt értjük. Ebből következően például az ellenőrzésekkel járó terheket nem foglalják magukban a mutatók.	Becslésen alapuló matematikai modellezéssel számítható, ahol a bemeneti adatokat szakértői becslések jelentik.	Nem teljesen egységes, becsült értékek, de az egységes módszertan miatt nemzetközi és időbeli összehasonlításra alkalmas. Az egységes nemzetközi összehasonlításra alkalmas módszertan miatt kevésbé veszi figyelembe a lokális adórendszerek specifikumait, „elnagyoltan” méri a versenyképességet. Ezért a hazai viszonyokat pontosabban leíró mutató előállítása külön vizsgálatot igényel.	A Világbank és a PwC 2006 óta évenként publikálja a világ 189 országára a Doing Business projekt keretében megjelenő <i>Paying Taxes</i> kiadványában (World Bank – PwC, 2015).

#	Elnvezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
2.	Az egyszerűsített adók kihasználtsága	Általános	A mutató az egyszerűsített adózási formát alkalmazó vállalatok arányát mutatja azon vállalatok arányához képest, amelyek árbevételük alapján akár választhatnák az adózás kisebb adminisztratív költséggel járó változatát is.	A kis bevételű, szttenderd tevékenységet végző vállalatok esetén aránytalan adminisztratív terheket eredményez az adózás folyamata úgy, hogy a költségvetés bevételeinek elenyésző részét biztosítják. A mutató indirekt módon az eredményesség javulását is kifejezi, hiszen az arányszám növekedése az adórés csökkenését is jelentheti, hiszen az addig feketén/szürkén szerzett jövedelmek egy része így bekerül az adózott jövedelmek körébe.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás. A NAV és a KSH adataiból kinyerhetők a mutató számításához szükséges adatok.	A mutató legfőbb előnye az egyszerűsége, megbízhatósága magas, más mutatókhoz képest az érvényessége alacsony.	A jelenlegi adatok nem pontosan határozzák meg a potenciális egyszerűsített adózók körét.

10. melléklet

A stabilitás lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
1.	A jelentős változások száma	Általános	A magyar adórendszerben a változások száma kiemelkedően magas. A változásokhoz való alkalmazkodás jelentős költségeket eredményez minden érintett esetében (NAV, közvetítők, vállalatok). A mutató éves bontásban mutatja a jelentős változások számát. Jelentős változásnak tekintjük azokat a változásokat, amelyek a releváns célcsoport – itt a kkv-k – több mint 10%-át érintik.	Fontos kiemelni, hogy az adminisztrációs csökkenő változások is implementációs költséggel járnak. A mutató értelmzésénél fontos figyelembe venni, hogy az egyes változások eltérő körű vállalatot érintenek, ezért évenkénti összegzésük egyfajta absztrakció, semmiképpen sem a vállalati/közvetítői oldal egészét érintő változásokat fejezi ki.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	A mutató kevésbé alkalmazható önmagában, más mutatók elmozdulásaival együtt érdemes értelmezni.	A jelenlegi adatok nem a definíció szerinti (kkv-k több mint 10%-át érintő) változásokat mutatják. A megjelenített jelentős változásokat szakértői becsléssel választják ki.
2.	Alkalmazkodási költségek	Általános	A mutató kifejezi, hogy a vállalatok és a közvetítői oldal éves szinten hány munkaórát fordít az adózással kapcsolatos törvényi változások követésére.		Kis mintás szakértői becslés.	Nehéz kvantifikálni, hogy az adózással kapcsolatos adminisztrációs költségeken belül pontosan mennyi időt vesz igénybe az adózással kapcsolatos törvényi változások követése. Szofisztikált módszertan kifejlesztése sem garantálja a mutató érvényességét.	A kis elemű minta és az elnagyolt módszertan miatt a közölt eredmények csak illusztratív jellegűek. Megbízható eredményekhez módszertan kidolgozása szükséges, illetve a kérdőíves adatgyűjtés forrásigényes.

A komplex biztonság mérésének katonai és társadalmi dimenziói: az *Átfogó honvédelmi jelentés*¹

Boldizsár Gábor – Németh József Lajos

1. Bevezetés

Az államok létezésének és működésének hosszú évszázadok, sőt évezredek óta alapvető jellemzője a védelem és az elsődleges érdekérvényesítés. Megvalósulásuk azonban számos tényezőtől függ, a földrajzi elhelyezkedéstől kezdve a rendelkezésre álló erőforrásokon át a társadalmi és politikai berendezkedésig. Ezek az elemek olyan képesség- és készségrendszert alkotnak, amelynek értékelése mennyiségi és minőségi szempontok alapján állandó követelmény *annak érdekében, hogy felhasználásuk a lehető leghatékonyabban, de fenntartható módon valósuljon meg.*

Köztudott és objektív tény, hogy

- *Magyarország katonai képességei* – a jelenleg ismert, univerzális és teljes spektrumú hadászati és hadelméleti lehetőségeket és más praktikus szempontokat alapul véve – *korlátozottak*;²
- bár hazánk a jelenleg legerősebb kollektív védelmi szervezet, az Észak-atlanti Szövetség (North Atlantic Treaty Organization, NATO) tagja, mégis fontos, hogy *a nemzeti önerőre támaszkodjon*.³

Megközelítésünk szerint e megállapítások tehát kulcsfontosságú kiindulási pontnak tekintendők, s két dolgot értünk a nemzeti önerő összetevői alatt:

- Egyrészt a Magyar Honvédség állományát, haditechnikai eszközeit, hadrafoghatóságát stb.
- Másrészt a jelenlegi és jövőbeni hadviselési formákat, a szélsőséges műveleti környezetet és a speciális műveletek igényeit alapul véve idesoroljuk mindazon célokat, eszközö-

¹ A tanulmány egyes részleteinek kidolgozásában, pontosításában részt vettek még (ábécésorrendben): Bakos Csaba Attila, Bányász Péter, Bokros Tünde Ibolya, professor emerita Bolgár Judit, dr. Forgács Balázs, prof. dr. Harai Dénes, dr. Jobbágy Zoltán, dr. Kaló József, dr. Krajnc Zoltán, dr. Krizbai János, dr. Németh András, dr. Pap Andrea, Stummer Judit, Sztankai Krisztián, Takács Tamás, dr. Taksás Balázs, dr. Ujházy László, Völgyi Zoltán, dr. Vörös Miklós.

² A szerzők – a terjedelmi korlátok és a tárgyalt téma sajátos jellemzőinek okán – nem kívánják az önerőre támaszkodás politikai, gazdasági, hadtörténeti és hadászati kérdéseit részleteiben bemutatni.

³ Ennek igazolására lásd: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat, 26. pont a) bekezdés, forrás: http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf (letöltés dátuma: 2015. 10. 16.), illetve Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat, 11. pont.

ket, kompetenciákat, összefüggéseket és környezetet (kontextust) is, amelyek átfogó és rendszerszemléletű (holisztikus) felfogása elengedhetetlenül szükséges az állami szuverenitás védelméhez csakúgy, mint az állami érdekek határozott érvényesítéséhez. Utóbbiak közé pedig nemcsak a szuverenitási kérdések tartoznak, hanem az is, hogy az adott állam milyen hatékonyan és jól képes működni.

Mindebből következően pedig a nemzeti önerő fenntartása és fejlesztése (illetve adott esetben az ahhoz köthető cselekvéshalmaz) igényli a kormányzat és szereplői átfogó megközelítését. A tervezett jelentés ezért az aktív és a tartalék haderőn túl bemutatja a honvédelemmel mint össznemzeti ügygel együttműködők viszonyát is. Tárgyaljuk tehát a más közszolgálati hivatásrendek, valamint a civil, a gazdasági és a piaci szereplők szabályozását, illetve az együttműködés megvalósulását is.

A 2015-ben elkészített *Jó Állam Jelentés* első fejezetének Biztonság és bizalom a kormányzatban alfejezete alapvetően makromutatók és nemzetközi felmérések, rangsorok alapján mutatja be a külső biztonság összetevőit.⁴

A „belső biztonság” értelmezési kereteit úgy határozhatjuk meg, hogy alapul veszünk mindazon tényezőket, amelyeket a külső biztonság fogalmi keretei nem – vagy csak részben – fednek le, egy másik megközelítés alapján a biztonság belső eredőit, összetevőit gyűjtjük össze. Ez esetben az adott államalakulat működését alapvetően meghatározó alapértékek és alapérdekek szellemi és fizikai védelméről beszélhetünk, ideértve az állam hatékony működésének jogi és végrehajtó szereplőit, az állampolgárokat és az Alaptörvényben hozzájuk kötődő, világosan rögzített alapvetéseket.⁵

E tanulmány az *Átfogó honvédelmi jelentés* kialakítására, céljaira, módszereire, feladataira és lehetséges tartalmára tesz javaslatokat, egyúttal bemutatja az eddig elért eredményeket. A Nemzeti Közszerológiai Egyetem 2013 és 2015 között elkészítette a *Jó Állam Mérhetősége* tanulmánykötetet és ennek alapján a *Jó Állam Jelentést*.⁶ Őt szakterületen részletes, *funkcionális (speciális) jelentés* mélyíti el az egyes alfejezetek témáit. Az *Átfogó honvédelmi jelentés* a *Jó Állam Jelentés* első, Biztonság és bizalom a kormányzatban fejezetének Külső biztonság című alfejezetéhez kapcsolódik, és újszerű szemlélettel tesz részletes jelentést a honvédelem ügyéről és helyzetéről. A tervezett jelentés változáskövető, a bázisévhez és az előző évhez viszonyított mozgásokat, tendenciákat jeleníti meg.

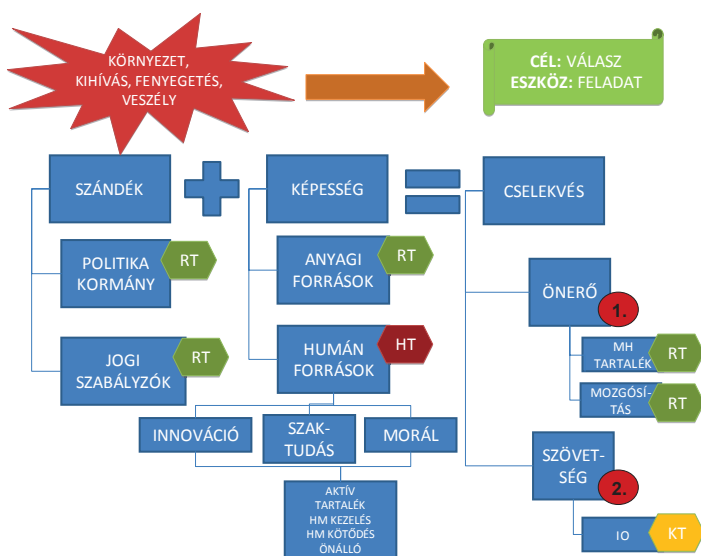
⁴ A *Jó Állam Jelentés*ben megfogalmazottak alapján „a külső biztonság indikátorai mutatnak arra a kormányzati képességre, amely külső támadással (erőszak, agresszió) szemben védelmet biztosít, elhárítja, elkerüli, megfékezi a külső katonai erőszak alkalmazását” (Kaiser, 2015: 6).

⁵ Ennél a pontnál azonban érdemes hangsúlyoznunk, hogy a nemzetközi és hazai szakirodalomban közismertnek tekinthető „biztonsági szektor” (*security sector*) megközelítése álláspontunk szerint túl tág keretet, és a nemzetközi kapcsolatokban betöltött sajátos szerepe miatt túlságosan általános tartalmi összetevőket kínál, így ezt szűkíteni kell a tárgyalat terület szempontjából. Az OECD DAC (*Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee*) megközelítése szerint „a »biztonsági szektoron« vagy a »biztonsági rendszeren« mindazon állami intézményeket, illetve szereplőket értik, amelyek az állam és az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak” (Gazdag, 2008: 37).

⁶ E tanulmány első fejezetének témája a Biztonság és bizalom a kormányzatban. Ezen belül is az 1.1. alfejezet, a Külső biztonság összetevőit mutatja be alapvetően makromutatók és nemzetközi felmérések, rangsorok alapján. A belső biztonság jellemzőit a későbbiek során tárgyaljuk. A fentiekén túl az NKE 2015–2020-ra vonatkozó *Intézményfejlesztési terve* szintén meghatározza (45–46.) „a Védelmi Szektor képességeinek rendszeres és átfogó értékelését és mérését megalapozó indikátorrendszer” kidolgozását.

Az állam feladata a védelmi képesség megteremtése – még nyugalmi helyzetben is –, amely láthatóan a Magyar Honvédségre (MH) alapul, de a honvédelem össznemzeti ügy, így szükség van arra, hogy a társadalom tagjait kiképezzék/felkészítsék az Alaptörvényben nevesített helyzetek szerinti honvédelmi feladatokra. A honvédelem össznemzeti jellegét adja, hogy államtársadalmi érdekből, államtársadalmi céllal, államtársadalmi közreműködéssel valósul meg.

A jelentés egyik alapgondolata, hogy a honvédelmi cselekvőképességet két tényező, a (politikai, kormányzati célmeghatározó és jogi mozgásteret biztosító) *szándék* és a *képesség* (vagyis az anyagi és humán erőforrások) együttes megléte biztosítja. A másik alapgondolata, hogy a *szándék* + *képesség* = *cselekvés* logikus egységének *egyes elemei különböző időintervallumokban alakíthatók, változtathatók*. A politikai, kormányzati szándék, a jogszabályi környezet és az erőforrások anyagi részei is rövid távon alakíthatók. Az ország fenyegetettsége, a polgárok és a kormány veszélyérzete és értékelése rövid távon is ki- és átalakíthatja a jogszabályi környezetet, és módosíthatja a költségvetést. Magyarország több nemzeti szövetség tagja, így reális veszélyeztetettség esetén lehetősége van haditechnikai eszközök és anyagi készletek gyors beszerzésére. A harmadik alapgondolat pedig az, hogy a politika alakíthatja a kormány által kijelölt, katonai erőt igénybe vevő célok elérése érdekében a megfelelő cselekvési szabadságot adó jogszabályi környezetet, valamint a célok eléréséhez szükséges erőforrásokat. A célok, a jogszabályi környezet és az anyagi erőforrások tehát gyorsan változtathatók a fenyegetettségtől függően, de a végrehajtás kulcseleme az ember, a *nemzetvédelmi humán tőke csak hosszú távon fejleszthető*.



1. ábra

A honvédelmi rendszerrel kapcsolatos állami cselekvőképesség⁷

Forrás: Boldizsár Gábor saját szerkesztése

⁷ Rövidítések: RT = rövid táv, KT = középtáv, HT: hosszú táv, 1 = első lépésben, azonnal, 2 = második lépésben, később.

A jelentés írásakor tehát alapvetően a nemzetvédelmi humán tőke újszerű feltárása az egyik legfontosabb feladat, amely az MH aktív, tartalékos és potenciális tartalékos erején túl a bizonyos szinten képzett (és kötődő) állampolgárt is magában foglalja. A nemzetvédelmi humán tőke további értéke az, hogy az állampolgár felkészítésekor átfogó képet kap a biztonság fogalmáról és szereplőiről, így *cselekvőképessé*, aktív szereplővé válik vészhelyzetben. A cselekvőképes állampolgár balesetek, katasztrófák, bűncselekmények, terrorfenyegetések esetén aktív (beavatkozó) vagy passzív (figyelő, jelentő, adatrögzítő) cselekvéssel járul hozzá a biztonság komplex rendszeréhez.

Összességében megállapítható, hogy a honvédelemnek vannak *statikus* (nemzetvédelmi humán tőke) és *dinamikus* (célmeghatározás, megengedő jogszabályi környezet és anyagi erőforrások) elemei. (E statikus és dinamikus változásokra számos példa említhető a Magyar Honvédség missziós tevékenységéből vagy a 2015-ös tömeges bevándorlás miatti válság kezeléséből). Jelen dokumentum elkészítése közben folyamatosan egyeztetünk a kar, az egyetem, a Honvédelmi Minisztérium (HM) és a Magyar Honvédség érintett szerveivel.

A tervezett jelentés bemutatja a bázisévhez és a későbbiek során az előző évhez viszonyítva:

- a honvédelem helyzetét nemzetközi szinten, a visegrádi négyekhez és a környező országokhoz viszonyítva (szűkítve);
- a honvédelem rendszerét;
- a társadalom és honvédelem kapcsolatát;
- a védelemgazdaság helyzetét;
- a Magyar Honvédség alkalmazását és igénybevételét.

Az eddigi előkészítés eredményei, főbb megállapítások:

- A hatékony adatgyűjtés, a pontos adatfeltöltés és a szakszerű adatbázis-használat kulcsfontosságú a hitelességben és a megbízhatóságban.
- Hasonlóan lényeges az érintett társ- és partnerszervezetekkel folytatott összehangolt és folyamatos kommunikáció.
- A 2015-ös migránsválság miatti lépések jelentős változásokat hoztak a honvédelem belső és külső rendszerében. A változások bemutatása miatt 2014-et kell bázisévnek tekintetünk, mint a későbbi időszakhoz képest statikus, változásokkal nem vagy csak kevésbé érintett évet.
- A tervezett jelentésben csak nyilvános (nyílt) adatok szerepelhetnek, ezek ki nyerésének egyik alapja a Magyar Honvédség nyilvánosnak minősülő adatairól szóló 78/2013. (HK 11.) HM KÁT–HVKF együttes intézkedés.
- Előfordulhat azonban az is, hogy nyilvános forrásból generált adat minősített/minősíthető információvá válik. Erre a jelentés összeállítóinak külön oda kell figyelniük.
- Igény esetén feldolgozhatók nem nyilvános adatok is, trendek, törvényszerűségek vagy egyes folyamatok bemutatásához, azonban ez mindig külön eljárást igényel.
- A védelemgazdaság területe komplex problémahalmazt jelent.
- A kutatás-fejlesztésre (K+F) és modernizációra fordított források mértéke alapvetően határozza meg egy haderő cselekvőképességét. Ezek az adatok nemcsak a magyar, de a külföldi költségvetésekből sem nyerhetők ki, ezért – mivel meg-

határozásuk és megjelenítésük véleményünk szerint fontos – indokolt egy külön módszert kidolgozni.

- A jelentés hitelességének fontos szempontja, hogy az évről évre megújuló mérések, összehasonlítások, azonos módszerrel feldolgozott, azonos típusú mutatók azonos időszakban/időszakra generált értékeit mutassa be és használja. Kritikus tényező, hogy mikor aktualizálják az éves adatokkal a nemzeti és nemzetközi adatbázisokat, és mikor kell megjelennie az ÁHJ-nek (például: a tárgyévi költségvetés zárszámadása a következő év harmadik negyedévére jelenik meg, de hazai és külföldi éves, szakmai jelentéseket később is állítanak össze). Az adatbázisok eltérő frissítése, az időtartam-eltolódás miatt a jelentés kódolt hibaszázalékkal készülhet el, de így is átfogó viszonyítási alap lehet.
- Az ÁHJ számos esetben tartalmaz szubjektív, puha mutatókat, amelyek egy része a társadalom véleményével, a haderő belső moráljával függ össze. Ha a *Jó Állam Jelentés* összeállításához szükséges közvélemény-kutatásokat és véleményfelméréseket kiegészíténék a megfelelő kérdésekkel, az ÁHJ összeállításához is jól használható adatokat lehetne kinyerni belőlük.
- A Magyar Honvédség adott évi feladatai (alkalmazása, igénybevétele) közül nyílt források alapján csak a nemzetközi kötelezettségek teljesítése mérhető jól. Az országvédelem vonatkozó adatai nem nyilvánosak, a katasztrófavédelem igénybevétele pedig esetleges, hiszen természeti vagy ember okozta katasztrófától függ. Utóbbi esetben azonban mérhetők az igénybevétel egyes összetevői (idő, ellátás, munkaóra stb.).
- A nemzetvédelmi humán tőke egyik összetevője az innovációs képesség, amelynek mérési rendszere és módszere kidolgozatlan, ezért további vizsgálat szükséges, hogy e tényező hogyan mérhető, illetve milyen hatása van az emberi erőforrásra, cselekvőképességre.

2. Előzmények, előkutatás

Az elvégzett tudományometriai kutatások alapján megállapítható, hogy *kevés az olyan tudományos igényű mű, amely átfogóan bemutatja a honvédelmet*. Mindenképp említést kell tennünk *A honvédelem négy éve* című könyvsorozatról (1994, 1998, 2002), amely 1990-től kezdődően egy-egy kormányzati ciklus tevékenységét, eredményeit mutatja be a területen. A sorozatról megállapítható, hogy tartalmi elemei, vagyis az olvasó számára biztosított információk az idő előrehaladtával jelentősen csökkentek. Utolsó kötetét 2010-ben adták ki. 2016 nyarán jelent meg *A Magyar Honvédség negyedszázada* című, jelentős, összefoglaló mű, amelyben a szerzők a magyar haderő rendszerváltozástól napjainkig terjedő időszakát – a feladatokat, fejlesztéseket, missziókat, a katonai felkészítést és képzést – foglalták össze egy-egy tanulmányban (Földesi, Isaszegi, Kiss, 2016). A könyv azonban – érthető módon, jellegénél fogva – nem mutatja be a honvédelem rendszerének más elemeit.

Az említett kiadványokat áttanulmányozva megállapítható, hogy azok nem vállalkoztak a változások bemutatására úgy, hogy például viszonyítási pontokat vagy a mérésre alkalmas területeket határoznának meg újszerű megközelítésben, stílusuk döntően

bemutató, leíró és megállapító jellegű. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán 2015 májusában dékáni vezetéssel megalakult egy kibővített munkacsoport, amelyben az egyes területek szakértői az alapvető kiindulópontok meghatározása után elkezdtek kidolgozni a honvédelmi képességek értékelésére alkalmas mérőrendszert.

3. Nemzetközi kitekintés

A nemzetközi trendek azt mutatják, hogy szép számmal léteznek az adott állam honvédelmi rendszerét leíró, azokat bemutató művek, azonban tartalmuk és megjelenésük tekintetében nagy szórást mutatnak, attól függően, hogy milyen célból készültek (tájékoztató, ismeretterjesztő, toborzó stb.). Az egyes védelmi-katonai képességeket bemutató adatbázisok fontosak egyrészt annak érdekében, hogy az egyes országok egymáshoz viszonyíthatók legyenek, másrészt, hogy vizsgálni tudjuk a trendeket és változásokat.

Az adatbázisok típusai – és gyakran minőségük is – nagyon eltérők, és egyes szakirodalmi megközelítések alapján használatuknak vannak előnyei és hátrányai is. Attól függően, hogy az adott adatbázis milyen biztonsági (honvédelmi) felfogásból indul ki (vagyis miként írja le annak minőségét), megkülönböztethetünk állami vagy egyénközpontú megközelítést. Az alapján pedig, hogy a biztonsági, honvédelmi rendszer milyen kormányzati felfogáshoz társul, az adatbázisok a demokratikus intézmények stabilitását, a polgári ellenőrzést és annak megbízhatóságát, valamint a jogállamiságot minősítik (Shroeder, 2010).

Az *Átfogó honvédelmi jelentés*ben használandó nemzetközi adatokat – azok jellege miatt – az államközpontú megközelítést középpontba helyező Military Balance nevű adatbázisból érdemes kinyerni, amelyet a londoni székhelyű International Institute for Strategic Studies ad ki évente. Az adatbázis csaknem 170 ország katonai képességeit és honvédelmi erőfeszítéseit mutatja be.⁸ A területtel foglalkozó hazai szakértők naponta használják az egyes adatbázisokat, de a megfelelő metszéspontok és indikátorok meghatározása és használata komoly körülményt igényel.

4. Az *Átfogó honvédelmi jelentés* célja, módszertana és tervezett felépítése

A következőkben általunk vizsgált terület – a belső biztonságon belüli szűkítéssel – a katonai védelmi képesség egyes összetevőire, valamint azok kormányzati és nemzeti beágyazottságára koncentrálnak. Ezt mutatja be az *Átfogó honvédelmi jelentés*, kapcsolódva az évente frissített *Jó Állam Jelentés*hez.

⁸ Az említett kiadványról és annak kiadójáról lásd: www.iiss.org/en/publications/military-s-balance (letöltés dátuma: 2016. 06. 20.)

4.1. Célkitűzések

Ezek alapján az *Átfogó honvédelmi jelentés* célja, hogy

1. felmérje a honvédelmi szféra meghatározó összetevőit és jellemzőit;
2. szöveges és/vagy számszerűsített formában értékelje és megjelenítse a vonatkozó változásokat (elmozdulásokat).

Bővebb célhierarchiában gondolkodva az ÁHJ másik célkitűzése, hogy egyrészt kiindulási, másrészt viszonyítási alappal szolgáljon a nemzeti önerő tervszerű és fokozatos fejlesztéséhez,⁹ hozzájárulva ezzel a „jó állam” koncepciójához.

4.2. Módszertani megállapítások

Az előkészítő tevékenység során megállapítottuk, hogy a bemutatásra javasolt területeken

- teljes mértékben rendelkezésre állnak konkrét és elérhető (nyilvános) adatok;
- vagy részleges adatok állnak rendelkezésre, amelyeket ki kell egészíteni szöveges értékeléssel;
- vagy nem állnak rendelkezésre adatok, így fel kell mérnünk, hogy milyen adatokra lesz szükség, és elő kell állítanunk azokat;
- vagy csak egyéb forrásokon és szakértői véleményeken alapuló szövegszerű megállapításokat tehetünk.

A hiányzó adatok pótlására felméréseket, lekérdezéseket kell elvégeznünk. Ehhez meghatározó és elengedhetetlen szakmai és technikai segítséget nyújt az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Laborja.¹⁰ Mindezek a jelentéskészítés ütemezését is befolyásolják, hiszen a rendelkezésre álló adatok feltüntetése és értékelése gyorsan elvégezhető, míg más adatok előállítása vagy a vonatkozó eljárások kialakítása és alkalmazása már lassabb folyamat. Az ütemezés helyes megállapításának másik szempontja az egyes mutatók minőségéből, jellemzőiből fakad.

4.3. A bázisév megállapítása (2014)

Az ÁHJ egyes elemeinek kimunkálása során komoly kihívást jelentett a bázisév meghatározása, amikortól az egyes mutatók „élőnek” tekinthetők, és amely egyúttal alapvető viszonyítási pontot jelent. A kidolgozás kezdeti időszakában a *Jó Állam Jelentés* megjelenéséhez igazodva úgy tűnt, hogy a 2015-ös évet lehetne bázisévként alapul venni, azonban az egyes területek mélyebb feltárásakor egyre határozottabban fogalmazódott meg, hogy inkább 2014-et kellene választani e célra. Ennek indokai a következők:

⁹ Lásd: Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat, 14. pont.

¹⁰ A labor szakértelme, eszközei és módszertani megközelítése segít a maximális hitelesség elérésében. Tevékenysége kiterjedhet a már jelzett időbeli eltolódások kezelésére, a meglévő adatok elemzésére, új statisztikák kialakítására és elemzésére, közvélemény-kutatások előkészítésre, lebonyolítására és értékelésére.

- *A célok és feladatok szempontjából:* 2015-ben a Magyar Honvédségnek számos olyan többletfeladata volt, amely jelentős mértékben hatott működésére (különösen részvétele a tömeges bevándorlás miatti válság kezelésében).¹¹ Emiatt csak a korábbi időszakhoz, azaz 2014-hez képest lehet elmozdulást kimutatni.
- *Védelemgazdasági és költségvetési szempontból:* A 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről az év váratlan kiadásai (migránsok, határzár stb.) miatt változott. A forrásokat átcsoportosították, és igénybe vették a tartalékokat. A 2014-es év ilyen szempontból statikusnak mondható, nem voltak olyan plusz- és/vagy átcsoportosított kiadások, amelyek nagyságrendjében változtatták volna meg a költségvetést, ezért ezt az évet alapul véve jobban kimutathatók a változások.
- *Az Alaptörvény tervezett módosítása szempontjából:* A migrációs helyzet és a nemzetközi terrorizmus hatására bekövetkezett események az Alaptörvény módosítását is előrevetítették. Ez a várható válasz a döntéshozók részéről komoly hatással van a végrehajtói ágazatra, így befolyásolva a vizsgált területek sajátosságait is.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a 2014-es bázisév meghatározása többletfeladatot jelent a további munkában, amellyel mind az ütemezésben, mind az adatgyűjtéskor számolni kell. Az első évben (ütemben) elkészített tanulmány adatai tekintendők a jövőben *bázisadatnak*, illetve pillanatnyi állapotfelmérésnek. Az évenkénti frissítések bemutatják a változásokat a *bázisévhez* képest az egyes indikátorok és mutatók területén. Azok az adatok, amelyek az első jelentésből még hiányoznak, a következő jelentésben a bázisévre vonatkozó *korrekcióként* jelennek meg.

5. Az ÁHJ indikátorainak meghatározása

A jelentés kialakításakor elvégzett munka és a szakterületi egyeztetések alapján az *Átfogó honvédelmi jelentés* a következő fő területekre osztható:

- N. nemzetközi összevetés,*
- H. a honvédelem rendszere,*
- T. társadalom és honvédelem,*
- V. védelemgazdaság,*
- A. alkalmazás (felhasználás, igénybevétel).*

¹¹ A szükséges jogszabályváltozások gerincét a 2015. szeptember 4-én elfogadott, 7-én kihirdetett és 15-én hatályba lépett, az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény vezette be. A törvény büncselekménnyé nyilvánít és szigorít tényállásokat, bővíti a Magyar Honvédség feladatait, új rendelkezéseivel gyorsítja a menedékkérelmek elbírálását, valamint bevezeti a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát a magyar jogrendszerbe, és megállapítja az ezzel kapcsolatos részletszabályokat. E mellett a törvény mellett még számos, a jogforrási hierarchia más szintjein elhelyezkedő elemről kell beszélnünk.

A területek egyes – és lényegre törő – tartalmi összetevőit a következőkben fejtjük ki. A konkrét mutatókra tett javaslatainkat az 1. és 2. *melléklet* tartalmazza.

5.1. Nemzetközi összevetés

Magyarország és közvetlen szomszédai, valamint a visegrádi négyek vonatkozó mutatóinak összevetése statisztikai adatok és a levonható következtetések alapján. Idetartozik az egyes államok vonatkozó nemzetközi szerepvállalásának értékelése is. Célja hazánk pozíciójának meghatározása, majd az elmozdulások mérése.

5.2. A honvédelem rendszere

Megközelítésünkben a honvédelem rendszere a jogi környezetből és a stratégiai felfogásból, valamint az ezekhez rendelt elemekből vezethető le. Így magában foglalja a tervezés és a vezetés-irányítás rendszerét csakúgy, mint az egyes feladatok jellemzőit.

A Magyar Honvédség állam által meghatározott feladatait az adott időszak jogszabályi környezetéből vezethetjük le. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a jogforrási hierarchia különböző szintjein megjelenő dokumentumok egyrészt az adott politikai (kormányzati) akaratnak, másrészt az ország belső és külső társadalmi, gazdasági és biztonsági helyzetének függvényei. Ahogy az elmúlt évtizedekben tapasztaltuk, a négyévenként tartott választások – már csak a kormányváltások miatt is – hatottak a honvédség működésére, ugyanakkor a nemzetközi környezetbeli változások gyakran nyilvánultak meg kormányzati ciklusokon átívelő kihívássorozatokban is. Mérhető összetevőket az egyes kormányzati ciklusok jog- és stratégiaalkotói tevékenységére vonatkoztathatunk, olyan keret- és eredményrendszerekként, amelyek szoros összefüggésben állnak az aktuális biztonság- és védelempolitikai helyzettel.

A terület bemutatja, hogy a honvédelem hogyan kapcsolódik más hivatásrendek szervezeti elemeihez, illetve hol helyezkedik el a komplex kormányzati, nemzeti kihívásokra, fenyegetésekre választ adó rendszerben. A jogi és stratégiai dokumentumokból levezethető mutatók lehetnek: az időbeliség (mikor, milyen időközönként); az elvárt feladatok mennyisége; az elvárt feladatok minősége; a jogforrási hierarchia más szintjeinek mutatói (például egy adott törvény mennyi rendeletet, utasítást generált vagy változtatott meg stb.); hatály és hatásköri kiterjedés. Ezek természetesen hatással vannak a vezetésre és irányításra, valamint a végrehajtó szervezet felépítésére, állományára stb.

5.3. Társadalom és honvédelem

Az ezredfordulóra új korszak nyílt Magyarországon a honvédelem komplex rendszerében, ezen belül pedig a haderő és a társadalom viszonyrendszerében, amikor 2004. november 3-án leszerelt az utolsó sorkatona (Tibori, Molnár, Gyimesi, 2005). Ez az év tehát kulcs-

évek¹² tekinthető, hiszen így megszűnt az a kapcsolat a honvédség és a társadalom között, amely 136 éven át egyfajta párbeszéd forrása volt. Miközben a politikai változások eredményeként a haderő a korábnál jóval nyitottabbá vált, a sorkatonák távozásával a haderő némileg elkülönült a társadalomtól. A professzionális haderővé válás összetett folyamat, amelyben a hivatásos és szerződéses katonákból álló Magyar Honvédség társadalmi integrációját segítő új mechanizmusok még nem szilárdultak meg teljesen. A katonai alapismereteket egy meghatározott korcsoportnak rendszerezett formában átadó kötelező katonai szolgálat intézményét békeidőszakban felfüggesztették. Ezzel megszűnt a lehetőség, hogy a haza védelméhez szükséges ismereteket a fiatalok a katonai alapkiképzésben és az azt követő sorkatonai szolgálatban szerezzék meg. Bár az országos közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy a Magyar Honvédség társadalmi integrációja folyamatos, és feladatait a lakosság fontosnak tartja, a társadalmat a Magyar Honvédséggel közvetlenül összekötő személyes szálak egyre lazábbak. A katonai szolgálat során szerzett élmények fakulnak, a tapasztalatok átadásának lehetősége pedig egyre csökken (Jobbágy, Stummer, 2010: 102).

Ennek egyik látványos következménye a társadalom védelmi tudatosságának, egészséges félelemérzetének drámai csökkenése. Ez ugyanakkor ráirányítja a figyelmet a társadalom és a honvédelem átalakult, egyúttal megkerülhetetlen érintkezési felületeire: a retorutációs bázisra (a belépés lehetőségeire), illetve azokra a csatornákra, amelyeken keresztül a honvédelem rendszerét elhagyók száma mérhető.¹³

Ahogy már korábban említettük, a honvédelem össznemzeti jellegét az adja, hogy össz-társadalmi érdekből, össztársadalmi céllal, össztársadalmi közreműködéssel valósul meg. Így rendkívül fontos megvizsgálni, hogyan viszonyul a társadalom a honvédelem ügyéhez, és hogyan ítéli meg a Magyar Honvédséget. Ennek összetevői közé az elégedettséget, a bizalmat, valamint a társadalom és honvédelem kapcsolatát sorolhatjuk. Ez a viszonyrendszer plasztikusan jelenik meg a médiában, annak hagyományos (televízió, rádió) és infotechnológiai eszközeiben és platformjain (közösségi média). A médiamegjelenések egyes formákban mérhetők, azonban a vonatkozó stratégiai kommunikációs erőfeszítések minőségi mutatói már nehezebben rögzíthetők és értékelhetők. Fontos mutató lehet, hogy a haderő és a társadalom közötti kölcsönösséget feltételező kommunikáció mennyire hatásos és hatékony.

A társadalom és a honvédelem lényeges összetevője a *humán erőforrás*. A nemzetvédelmi humán erőforrás alatt a nemzet védelmére megfelelő előképzettséggel, képzettséggel vagy akár harci tapasztalattal rendelkező állampolgárok összességét értjük, akik morálisan elkötelezettek a haza érdekeinek és értékeinek védelmére, és készek arra, hogy küzdjenek

¹² A hivatásos és szerződéses katonákból álló Magyar Honvédség létrejötte egy másfél évtizeden át tartó hosszú és sok esetben fájdalmas útkeresés eredménye. Az önkéntes szolgálaton alapuló, expedíciós jellegű haderő képe az ország biztonságához és katonai védelméhez kapcsolódó, a hagyományos feladatokat jelentős mértékben áttértékelő védelmi felülvizsgálat eredményeként 2003-ra vált nyilvánvalóvá. A globálisabb szerepvállalásra is képes, könnyebben mobilizálható haderő kialakítása azonban a feladatrendszer, a struktúra és a működési jellemzők jelentős változásaival járt együtt. A hagyományos területvédelmen túlmutató, szélesebb nemzetközi szerepvállalást lehetővé tevő, önkéntes katonai szolgálaton alapuló haderő kialakítása Magyarország esetében ellentmondásos folyamatná vált. Az áttérés alapjaiban változtatta meg a működési jellemzőket és építkezési elveket, ezért az önkéntesség elvén alapuló rendszer mechanizmusai feszültségekkel terheltek. Lásd: Vilner, Jobbágy (2009: 34).

¹³ Fontos megállapítanunk, hogy rendszerszinten beszélnünk kell a társadalom, a politika, valamint a honvédség egymáshoz való viszonyáról, és különösen arról, ahogy a szereplők a honvédelmet és annak tükrében önmagukat látják.

érte. Az előképzettséggel rendelkezők megfelelő (rövidebb) felkészítés után a különböző speciális polgári szakmákra (például vadász) vagy a katonai jellegű időtöltést nyújtó civil szervezetekre, kapcsolódó sportegyesületekre vagy a hazafias nevelésben szerzett ismereteikre alapozva alkalmasak lehetnek a magas intenzitású fegyveres küzdelemre.

A Magyar Honvédség személyi állományának utánpótlására folytatott toborzó tevékenység sikere nagyban függ a lakosság folyamatos tájékoztatásától és a haderő számára fontos célcsoportokkal való kapcsolattartás minőségétől. A sorkatonaság intézményének felfüggesztése két területen hozott fontos változást. Egyrészt a személyi állomány utánpótlása érdekében lehetővé vált mindkét nem bevonása, másrészt megnyitotta az utat arra, hogy az addigi 18–23 éves korosztály mellett a 14–18 évesek számára is lehetséges legyen az ismeretátadás.¹⁴

Az ember a maga tudásával, képzettségével, szándékával és moráljával speciális erőforrás. Kiképzése rendkívül *hosszadalmas folyamat*, megtartása pedig költségekkel jár. A humán tőke fejlesztésekor szem előtt kell tartani, hogy sokkal fontosabb, hogy az adott ember meg tudja oldani a váratlan és ismeretlen feladatokat is (legyen innovációs és alkalmazkodási képessége), mintsem az, hogy (csak) egy konkrét, jelenleg ismert feladatra legyen képes. E tőke három fontos, egymástól el nem különíthető és egymás nélkül nem hatékony elemből áll: a *szaktudásból*, az *innovációs képességből* és a *morálból*. A területhez rendelt mutatók ezeket hivatottak lefedni (lásd a mellékleteket).

A megerősítő szövetséges csapatok fogadására, a velük való hatékony fegyveres küzdelem megvívására, az ország fegyveres védelmére csak akkor kerülhet sor, ha a mindenkor meglévő aktív haderő alkalmas az együttműködésre, az *interoperabilitási*¹⁵ képessége megfelelő szintű. Az *együttműködés képességének részei: a költségvetés és létszám, az erő, az eszköz, az eljárás és az információ*. A nemzetvédelmi humán tőke összes többi eleme rövid felkészítés után alkalmassá tehető az aktív katonai szolgálatra, tehát magas intenzitású, elhúzódó országvédelem esetén is biztosított a humán erőforrás az állami szuverenitás megvédésére.

A társadalmi elfogadottság mérésének nagyon fontos paraméterei lehetnek azon rendezvények, események, helyszínek és kiállítások látogatottsági adatai, amelyeken a Magyar Honvédség, annak alakulatai, illetve maguk a katonák megjelennek. Ez a paramétercsoport puha indikátornak tekinthető, hiszen – az online felületen nyilvánosan megjelenő közlemé-

¹⁴ A KatonaSuli programban a következő tantárgyakat oktatják: katonai alapismeretek (HM által felügyelt, középiskolákban választható közismereti tantárgy, a közép- és emelt szintű érettségi lehetőségével), honvédelmi alapismeretek (elektronikus tananyag, a felsőoktatásban választható tantárgy). A Honvédelmi Kötelék kezdetben önálló programként szerepelt, de mára már a KatonaSuliba integrálódott. Lásd: Jobbágy, Stummer (2010: 102).

A hazafias és honvédelmi nevelés (amely a kormányprogram része, az oktatásért és a honvédelemért felelős miniszterek a felelősei) nem önálló kategória, hanem gyűjtőfogalom, módszertan és tartalom. Magában foglalja többek között a KatonaSuli programot, a Honvédelmi Köteléket és minden olyan, fiataloknak szóló programot (vetélkedő, tábor, rendezvény stb.), amelyet katonai alakulatok és civil szervezetek bonyolítanak. A hazafias és honvédelmi nevelés érdekében már kidolgoztak és akkreditáltak egy digitális tartalmat és módszertant az óvodától a középiskoláig. E tartalom nem új, hanem meglévő tantárgyakhoz ad kiegészítést, tartalom bővítést. Lásd: Jobbágy, Stummer (2011: 72–75).

¹⁵ A fogalom egyik megközelítése alapján: „az interoperabilitás objektumok között fennálló viszony, az együttműködést támogató, az eredményes és hatékony együttes működést biztosító kölcsönös képesség.” Lásd: Munk (2007: 22).

nyek, hírek látogatottsági (letöltési) adataival ellentétben – az objektív értékeléshez az esetek többségében nem állnak rendelkezésre pontos, hiteles adatok, kizárólag becslések.

A vizsgálatot jelenleg jelentősen megnehezíti, hogy – meglévő ismereteink szerint – nem áll rendelkezésre minden elemet magában foglaló központi adatbázis, amelyben a Magyar Honvédség komplex társadalmi kapcsolati hálója és kapcsolódó feladatrendszere fellelhető lenne. Kézenfekvő az egyes katonai jellegű, a társadalmat megcélzó rendezvényeket kiindulási pontnak tekintenünk.¹⁶

A Magyar Honvédség rendezvényeiben való megjelenését sokféleképpen lehet csoportosítani, például a rendezvény nagysága (látogatói létszám), jellege, földrajzi elhelyezkedése, időtartama, illetve a haderő megjelenésének pénzügyi, anyagi-technikai, humán volumene alapján. A mérés szempontjából ugyanakkor az egyik legfontosabb tényező, hogy a rendezvényt a honvédség szervezi-e (például repülőnap, nyílt napok), vagy más szervezésű eseményen vesz részt közreműködőként (azaz lehetőséget kap a bemutatkozásra, például tisztavatáskor), vagy a rendezvény megtartásához szükséges szolgáltatásokat biztosít (például koszorúzás, temetés).

Természetesen a társadalmi kapcsolatok szempontjából a saját szervezésű események a legjelentősebbek, hiszen ebben az esetben a figyelem a katonákra, illetve a katonai léttel járó sajátosságokra összpontosulhat, így ezek a legalkalmasabbak a haderő humánerőforrás-utánpótlása szempontjából kiemelt célcsoportok megszólítására. Ilyenek például a repülőnap, az alakulatok nyílt napjai, a toborzó és visszafogadó rendezvények, a Ludovika Fesztivál, a helyőrségi szemlék és a nyilvános missziós kibocsátó.

A paramétert számszerűen kifejező mutató kialakításakor figyelembe kell venni azt a fontos szempontot, hogy a Magyar Honvédség rendezvényein részt vevők jelentős része maga is aktív vagy nyugállományú járadékos katona vagy közalkalmazott, illetve közvetlen hozzátartozó, ismerős. A másik fontos tényező, hogy a szervezettől függetlennek tekinthető látogatók, illetve résztvevők között jelentős az átfedés, mivel a katonai technika iránt elkötelezett, sokszor „fanatikus rajongók” a lehető legtöbb rendezvényen igyekeznek részt venni. Ez jelentősen megnehezíti a rendezvények reális értékelését mikroszinten, ugyanakkor a jelenlegi állapot jól használható referenciaként. Ennek oka, hogy az említett két elkötelezett csoport nagysága állandónak tekinthető, így a látogatottsági adatokban statisztikai értelemben bekövetkező bármilyen irányú változás csak a társadalmi kapcsolatok

¹⁶ A rendezvények jellegük alapján lehetnek állami ünnepek, rendezvények, diplomáciai fogadási feladatok, külföldi rendezvények, országos kiemelt rendezvények (tömegrendezvények), toborzó rendezvények, fesztiválok, falunapok, iskolai tematikus napok, katonai táborok, koszorúzások, zárándoklatok, kiállítások, évfordulós ünnepségek, átadó, illetve megnyitó rendezvények, katonai temetések stb. Az igényelt „szolgáltatás” jellege szempontjából a kirendelés vonatkozhat zenekarokra, díszelgő katonákra, statikus és dinamikus katonai bemutatók megtartására, logisztikai feladatok végrehajtására (pl. szállítás, területbiztosítás), elhelyezési anyagok kölcsönzésére, haditechnikai eszközök biztosítására stb.

szempontjából releváns célcsoport nagyságának változását jelzi.¹⁷ A honvédség alkalmazása, igénybevétele – alapvetően honi területen – szintén meghatározó véleményformáló, a társadalom és a honvédelem kapcsolatát befolyásoló, alakító tényező.

A bázisadat megállapítása fontos kiindulópont, azonban a későbbi vizsgálatok hatékony gyakorlati megvalósításának alapvető feltétele egy olyan központi informatikai adatbázis felállítása, amely a honvédség bármely szerve által végrehajtott valamennyi rendezvényi ki- rendelés adatait (időpont, időtartam, helyszín, létszám, technikai eszközök száma, összköltség), továbbá a látogatói adatokat is tartalmazza. Ennek folyamatos vezetésével évközben is bármikor, kvázi valós időben követhetővé válnak akár a kapcsolódó költségek is, illetve mérhető lesz a nyilvános megjelenések hatékonysága és eredményessége. Természetesen az adatbázis segítségével az indikátor éves értéke is gyorsan és egyszerűen kiszámítható.

5.4. Védelemgazdaság

Hazánk jelenlegi védelemgazdasági helyzetét megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy az egy sajátos „átmeneti” helyzetben létezik. Különösen fontos területről van szó, hiszen jelenleg „...nincs határozott elképzelés arra vonatkozóan, hogy piacgazdasági körülmények között, a megváltozott biztonságpolitikai helyzetben milyen védelemgazdaság szolgálná legjobban a nemzet érdekeit...” (Szenes, 2015: 91). A *nemzetgazdaság védelmi felkészítését* taglaló hatályos kormányrendeletet 2003-ban adták ki,¹⁸ s bár 2011-ben megszületett a gazdaságbiztonsági rendszer feladatait tárgyaló kormányhatározat is, azt 2015-ben visszavonták.¹⁹

A honvédelem és a nemzetgazdaság viszonya statikus szempontból, azaz egy adott időpillanatot vizsgálva úgy jellemezhető, hogy a nemzetgazdaságban (külső keret) rendelkezésre álló erőforrásokban (természeti erőforrások, tőke, tőkejavak, infrastruktúra, munkaerő, menedzsmenteszközök, technológia és kutatás-fejlesztés stb.) helyezhetők el a Magyar Honvédség adott pillanatban meglévő erőforrásai (anyagi erőforrások, technikai

¹⁷ Tekintettel arra, hogy – jelenlegi ismereteink szerint – a Honvédelmi Minisztérium és a honvédség nem rendelkezik olyan központi nyilvántartással, amely tartalmazza az összes rendezvényt, amelyben a haderő rendezőként, szervezőként, közreműködőként vagy támogatást nyújtóként részt vett, csak jelentős energiaráfordítással, az érintett vezető szerveknél, háttérintézményeknél és alakulatoknál keletkezett kapcsolódó dokumentumok elemzésével, valamint az azokban fellelhető adatok honvédségi szintű rendszerezésével (a redundanciák megszüntetésével) lenne lehetséges az éves részvétel nagyságának felmérése. Becsült vagy tényleges látogatói adatokkal csak néhány rendezvény (például repülőnap), illetve szervezet (például Hadtörténeti Intézet és Múzeum) esetében beszélhetünk, ezért a kutatás következő fázisában el kell végezni a hiányzó adatok becslését (például sajtómegjelenések alapján). Ezt követően lehetséges bármilyen indikátor kialakítása és számítása. A becslések pontosíthatók a rendezvényeken végzett kérdőíves felmérések eredményeinek feldolgozásával, amely segít meghatározni az „elkötelezett” látogatók arányát.

¹⁸ 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.

¹⁹ 1410/2011. (XII. 1.) Korm. határozat a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának feladatairól. Ezt a kormányzati szerkezetátalakítással összefüggésben egyes kormányhatározatok deregulációjáról szóló 1046/2015. (II. 11.) Korm. határozat alapján visszavonták: „a kormányzati szerkezetátalakítással összefüggésben egyes kormányhatározatok deregulációjáról”.

eszközök, humán erőforrás, vezetés). Ennek eredő képességeit jelenti az, hogy a nemzetgazdaság erőforrásaiból jelenleg mennyit használ fel a haderő.

Amennyiben dinamikusan szemléljük a kérdést, a Magyar Honvédségtől elvárt képességeket úgy tekintjük, hogy a különleges jogrendi szintet el nem érő vagy elérő helyzetekben milyen feladatoknak kell megfelelniük. Ennek meghatározó kérdésköre, hogy a nemzetgazdaság erőforrásaiból mennyit tudunk adott esetben a honvédelem rendelkezésére bocsátani. Ez a védelemgazdasági potenciál. Minél nagyobb mértékű a nemzetgazdaság mozgósíthatósága, annál nagyobb részt foglal el a védelemgazdasági potenciál a nemzetgazdaságból. A katonai potenciált azok az anyagi és humán források alkotják, amelyek felhasználhatók és felhasználandók az adott katonai feladat ellátására, azaz a haderő harcképességének fokozására. A katonai potenciálnak azonban van egy olyan része, amelyet nem fed le a nemzetgazdasági potenciál. Ez azokat az erőforrásokat és technikai eszközöket, technológiákat jelöli, amelyek nem találhatók meg a nemzetgazdaságban, vagy amelyek előállítására a nemzetgazdaság nem képes. Így ezeket vagy importálással, vagy szövetségi transzfer útján kell beszerezni. Azt kell mondanunk, hogy a gyorsuló technológiai haladás és a termelés transznacionalizálódása miatt ennek a halmaznak a mérete még a legnagyobb és legfejlettebb nemzetgazdasági hátterek esetén is egyre gyorsabban növekszik (Papp, 2015).

A költségvetési megközelítésben fontos szerepet játszik a *színvonalváltozás*, amely olyan számszerűsíthető értéket jelent, amely mérhetővé teszi valamilyen „ellátottság” idő- vagy térbeli változását.²⁰ Szakmai álláspontunk alapján csak az előbbi mérvadó számunkra. Az időbeli színvonalváltozás egy szervezet képességeinek, (termelési és technológiai) eszközellátottságból adódó potenciális teljesítményének (outputjának) változását jelenti az idő függvényében²¹ (Papp, 2015).

A védelemgazdaság területének fontos eleme a védelmi ipar sajátos helyzete is.²² A transznacionalizáció következtében a hazai védelmi ipar döntően külső forrásokból szerzi be a működéséhez szükséges technológiát, eszközöket és nyersanyagot. Fontos vizsgálni, hogy nem békés időszakban ezek a külső források hogyan állnak – akár bővített formában is – rendelkezésre, mert ezek nélkül a hazai védelmi ipar kritikus helyzetbe kerül, akár működésképtelenné is válhat. Szintén vizsgálni kell, hogy a honvédelem számára szükséges eszközök, anyagok, technológiák előállítása során mekkora az értéklánc hazai hossza, vagyis az előállítási folyamat mekkora részét fedi le a hazai gazdaság, és mekkora része keletkezik más nemzetgazdaságokban.

²⁰ A költségvetési fejezetrendszerben a Honvédelmi Minisztérium a XIII. fejezetet alkotja. A költségvetés felépítése a költségvetési törvénynek megfelelően egységes szerkezetű, s a személyi juttatások, a dologi kiadások (ennek részét képzik a beszerzések), valamint a felhalmozási kiadások területeiből áll.

²¹ A térbeli színvonalváltozás az azonos feladatokat ellátó szervezetek képességei és a termelési és technológiai eszközellátottságból adódó potenciális teljesítménye (outputja) közötti eltérést (azonosságok, különbségek) mutatja be.

²² A Központi Statisztikai Hivatal ágazati felbontásában védelmi ipar mint elem nem létezik!

5.5. Alkalmazás

Az alkalmazás alatt mindazon tényezőket értjük, amelyeket az Alaptörvényben és más jogforrásokban meghatározott feladatok alapján a Magyar Honvédség adott időszakban megvalósított. Ez jelenthet alkalmazást és igénybevételt hazai (például tűzszerészeti, katasztrófavédelmi stb.) és nemzetközi (szövetséges, felajánlott) feladatokban egyaránt. Ezeket több szempontból is lehet mérni, egyúttal kimutatható, hogyan, mennyire aktívan kapcsolódnak más területekhez.

Itt hangsúlyoznunk kell, hogy amennyiben békeidőszaki alkalmazásról beszélünk, úgy a belföldi igénybevétel legmarkánsabb módja a válságkezelésben való részvétel lehet, más hazai szervezetekkel (rendőrség, katasztrófavédelem stb.) együttműködésben. Természetesen ehhez hozzájárulnak a haderő további feladatai, amelyek alatt napi szintű tevékenységeket értünk (gyakorlatok, díszelgés, felkészítés, kiképzés stb.). Mérvadónak tekinthető más közszolgálati hivatásrendek támogatása feladataikban, döntően műveleti jelleggel. Országhatáron kívüli alkalmazás esetén a békeműveletekben való tevékenységet, illetve más jellegű igénybevételt (például légtérellenőrzést) kell figyelembe vennünk.

Az alkalmazást négy tényező befolyásolja: a tér, az idő, az erő, illetve az információ. Az alkalmazás mindenkor külső felhatalmazás alapján, civil kontrollal valósul meg a beépített fékek és ellensúlyok rendszerében. Ez a megállapítás nemcsak a hazai viszonyokra igaz, hanem a szövetségi szerepvállalásra is, hiszen a kettős megfelelés kívánalma itt is érvényesül (például a NATO politikai és katonai szervezet). A nemzeti megkötések ennek a helyzetnek a metszéspontjában érhetők tetten, és komoly befolyást gyakorolnak az alkalmazásra.

6. Konklúzió

A megfogalmazottak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar oktatói és kutatói által kidolgozott alapvetésekre épülnek. E tekintetben az ÁHJ kialakítása nemcsak a „jó állam” koncepciójához igazodik, hanem rámutat a közszolgálati hivatásrendek együttműködési és kapacitási képességeinek összehangolási szándékára is.

Az elvégzett kutatómunka alapján a következő javaslatokat fogalmazzuk meg:

1. Az *Átfogó honvédelmi jelentés* hozzájárulhat egy bővebb, a honvédelem rendszerét átfogóan bemutató kiadvány elkészítéséhez.
2. A jelentés teljes körű megvalósítása olyan alap- és/vagy alkalmazott kutatásokat indíthat el, amelyek jelentős felsőoktatási kapacitásnövekedést eredményezhetnek.
3. Az *Átfogó honvédelmi jelentés* összeállítása, módszertana elősegíti a partnerek közötti együttműködést, hiszen folyamatos kapcsolattartást és kommunikációt igényel.

Szakmai szempontok alapján az *Átfogó honvédelmi jelentés* összeállítása nemcsak hiánypótló erőfeszítést jelent, hanem közszolgálati jellegű és rendszerszintű hozzájárulást is a megfelelő honvédelmi eszközök hatékony használatára az adott műveleti környezethez való adaptív és eseti alkalmazkodás során. A jelentés kulcsfontosságú elemének tekinthető a csak hosszú távon ki- és átalakítható nemzetvédelmi humán tőke, amely a honvédelmi képesség humán erőforrásaként értelmezhető.

A jelentés egyes részeinek kidolgozása további kutatásokat igényel. A tanulmány elkészítésével, a jelentéshez szükséges adatok összegyűjtésével és a szakmai konzultációk lefolytatásával egyre biztosabbá válik, hogy a végleges jelentés egyes elemei nemzetbiztonsági szempontból nem lesznek nyilvánosak. Meggyőződésünk, hogy az ÁHJ összeállítása és nyilvános eredményei jelentős mértékben hozzájárulnak hazánk honvédelmi képességeinek mérhető bemutatásához, és hasznosíthatók lesznek a döntéshozatali folyamatokban éppúgy, mint a társadalom egyénei és csoportjai számára. Ennek eléréséhez viszont folyamatos és konstruktív együttműködés szükséges minden közvetlenül és közvetve érintett szereplőtől.

Felhasznált irodalom

- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.
- 1046/2015. (II. 11.) Korm. határozat a kormányzati szerkezetátalakítással összefüggésben egyes kormányhatározatok deregulációjáról.
- 1410/2011. (XII. 1.) Korm. határozat a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának feladatairól.
- A Magyar Honvédség nyilvánosnak minősülő adatairól szóló 78/2013. (HK 11.) HM KÁT–HVKF együttes intézkedés.
- Gazdag F. (2008): „A biztonsági szektor reformja és a nemzetközi szervezetek”. *Nemzet és Biztonság*, 37.
- Jobbágy Z., Stummer J. (2010): „A KatonaSuli programban rejlő lehetőségek a Magyar Honvédség utánpótlásának biztosítása érdekében”. *Sereg Szemle*, 8. évfolyam, 4. szám (2010), 102.
- Jobbágy Z., Stummer J. (2011): „Marketing Opportunities in Educating the Youth in National Defence: A Systems-Based Approach”. *Science and Military*, 6. évfolyam, 2. szám, 72–75.
- Kaiser T. (szerk.) (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 6. Magyarországi Alaptörvénye.
- Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 26. pont a) bekezdés.
- Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 11. pont. Kihirdetve a 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozattal.
- Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 14. pont. Kihirdetve a 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozattal.
- Munk S. (2007): *Katonai informatikai rendszerek interoperabilitásának aktuális hadtudományi kérdései*, MTA doktori értekezés, 22.
- Papp A. (2015): „A XIII. Honvédelmi Minisztérium fejezet kiadásainak alakulása a 2005–2013. közötti időszakban”. *Hadtudományi Szemle*, VIII. évfolyam 3. szám. http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2015/2015_3/15_3_tt_pappa.pdf (letöltés dátuma: 2015. 11. 13.)
- Schroeder, U. C. (2010): *Measuring Security Sector Governance – A Guide to Relevant Indicators*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper no. 20.
- Szenes Z. (2015): „Válság vagy sodródás – A védelemgazdaság problémái Magyarországon”. *Hadtudomány*, 3–5 szám, 91. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
- Tibori T., Molnár F., Gyimesi Gy. (2005): „Az önkéntes haderő társadalmi háttere – társadalomtudományi helyzetkép és prognózis”. *Hadtudományi Tájékoztató*, 57–72.
- Vilner P., Jobbágy Z. (2009): „A toborzás és megtartás egyes kérdései nemzetközi összehasonlításban”. *Honvédségi Szemle*, 63. évfolyam, 4. szám, 34.

Mellékletek

1. melléklet

Nemzetközi összevetés: a környező országok és a visegrádi négyek vonatkozó adatai

	AU	CZ	CRO	PL	RO	SRB	SL	SLO	UKR	HU	Elhelyezkedés
Lakossága (ezer fő)	8223	10627	4470	38346	21729	7209	5492	1988	44291	9919	5.
GDP (Mrd USD)	436	200	58,30	552	202	42,6	100	49,90	134	130	6.
Egy főre jutó GDP (USD)	51183	18985	13624	14331	10161	5924	18481	24211	2979	13154	7.
Védelmi kiadások (Mrd USD)	3,32	2,09	0,774	10,40	2,88	0,711	1,06	0,455	3,59	1,23	6.
Védelmi kiadások (a GDP %-ában)	0,77	1,01	1,24	1,91	1,49	1,58	1,04	0,96	2,66	0,94	9.
Fegyveres erők létszáma (aktív, ezer fő)	22,5	21	16,55	99,3	71,4	28,15	15,85	7,6	121,5	26,5	4.

Forrás: *Military Balance 2015, The International Institute for Strategic Studies*²³

²³ Megjegyzés: A haderónemi felosztás országonként eltérő! A tartalékos erők jellege és felépítése, valamint a hadrendben lévő haditechnikai eszközök típusai, mennyisége és minősége országonként különbözik.

2. melléklet

Az Átfogó honvédelmi jelentés lehetséges indikátorai, fő mutatói és mutatói

Az *Átfogó Honvédelmi Jelentés* következőkben feltüntetett, *lehetséges* elemei a kidolgozók megközelítését jelenti, amely mind tartalmában, mind minősítésében tartalmazhat eltéréseket, illetve adott esetben minősített (bizalmas, zárt, titkosított) adatokat is. A lehetséges indikátorok bemutatásával az a célunk, hogy elgondolásainkat plasztikussá és megjelenítésüket mérhetővé és összehasonlíthatóvá tegyük. Az összefoglaló táblázat a kidolgozás első időszakában (2015. május–november) készült, összetevői a későbbi tevékenységek (javaslatok, vélemények, egyéb változók) függvényében változhatnak!

1. táblázat

1. indikátor – H: A honvédelem rendszere

Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
H.1. A honvédelem felépítése „A honvédelmi szervezet Magyarország Alaptörvényében és a Hvt.-ben meghatározott feladatai: - a honvédelmi szervezet működésére vonatkozó – alapító okiratban meghatározott – adatok szolgáltatása; - a válságreakálási rendszer működtetésében részt vevő felelős, ágazati és együttműködő központi államigazgatási szerv megnevezése; - a válságreakálási rendszer központi államigazgatási szervei működésének rendjére vonatkozó nyílt adatok.”²⁵ H.1.1. Országvédelem: bemutatja az országvédelem rendszerét, az arra fordított erőforrásokat, a tervezés és a vezetés-irányítás rendszerét, a nemzetközi megállapodásokat és intézkedéseket, a konkrét feladatokat. Mutató: - szöveges értékelés; - az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. H.1.2. Nemzetközi feladatok: bemutatja az nemzetközi vállalásokon és kötelezettségeken alapuló feladatrendszert, a feladatok típusát, jellemzőit. Mutató: - szöveges értékelés; - az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. H.1.3. Katasztrófavédelem: bemutatja az MH katasztrófavédelmi rendszerét, az e feladatokra tervezett erőforrásokat, a tervezés, vezetés és irányítás rendszerét. Mutató: - szöveges értékelés; - az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. H.1.4. Képesség-/erőfokozás: az MH személyi állományának országgyűlés	Éves frissítés

²⁴ A Magyar Honvédség nyilvánosnak minősülő adatairól szóló 78/2013. (HK 11.) HM KÁT–HVKF együttes intézkedés alapján.

²⁵ Uo.

Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
H.2. A haderő kormányzati feltételrendszere H.2.1. Új célok és feladatok: bemutatja, hogy a vizsgált időszakban az alaptevékenységhez, alaprendeltetéshez az éves feladattervhez képest milyen új (darab és típus) feladatokat hajtott végre a haderő. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. Adatforrás: vonatkozó jogforrások stb. H.2.2. Új célokhoz és feladatokhoz biztosított jogi környezet: bemutatja, hogy az alapvetően új típusú feladatok végrehajtásához hogyan és milyen módon biztosították a jogszabályi hátteret, s az hogyan befolyásolta a megvalósítást. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás; • jogszabályok darabszáma. Adatforrás: vonatkozó jogforrások stb. H.2.3. Új célokhoz és feladatokhoz biztosított erőforrások: bemutatja, hogy az alapvetően új típusú vagy mennyiségében, gyakoriságában megnövekedett „hagyományos” feladatokhoz hogyan biztosították a szükséges anyagi és humán erőforrásokat. Megjegyzés: „Hadfelszereléssel kapcsolatban adatok az adatigénylő részére, amennyiben nemzetközi szerződés nem tiltja, kiadhatók a hadrafoghatósági és rendelkezésre állási információk nélkül.”²⁶ Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás; • darab, forint, létszám stb. Adatforrás: vonatkozó jogforrások, adatbázisok stb.	2015 Éves frissítés

2. táblázat

2. indikátor – T: Társadalom és honvédelem

Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
T.1. Társadalmi elfogadottság T.1.1. Médiamegjelenés (írott, elektronikus, internet): bemutatja, hogy az elektronikus, írott és közösségi média milyen arányban és témakörökben foglalkozott a haderő tevékenységével. A pontosabb meghatározás érdekében a megjelent információk kategóriákba sorolandók a téma, terjedelem, hangvétel, üzenet alapján. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás; • darab, téma, hangulat. Adatforrás: HM, illetve saját adatfelvétel, hírfigyelés stb. T.1.2. Rendezvények, események látogatottsága: bemutatja, hogy a haderő nyilvános rendezvényein az egyes társadalmi csoportok milyen létszámban vettek részt, külön ismertetve az ünnepeket és az azokhoz kapcsolódó programokat, becslült adatok alapján, szintén külön leírva a tisztn katonai rendezvények, bemutatók, események, nyílt napok útján megszólítottakat. Illetve „a honvédelmi szervezet együttműködése a civil szervezetekkel, a társadalmi kapcsolatok ápolásával kapcsolatos tájékoztatások, nyilatkozatok” száma.²⁷ Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás; • darab, létszám. Adatforrás: kidolgozás alatt. T.1.3. Közvélemény-kutatás: célzott felméréssel, egyedileg vagy a Jó Állam Jelentés felméréséhez kapcsolódva információk gyűjtése, feldolgozása és bemutatása. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. Adatforrás: kutatási eredmények stb.	Éves frissítés

²⁶ Uo.²⁷ Uo.

Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
T.2. Nemzetvédelmi humán tőke T.2.1. Az aktív haderő szaktudása: bemutatja a Magyar Honvédség szakmai felkészültségét, ismeretszintjét, a képzés és továbbképzés helyzetét és minőségét. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás; • a tanfolyamok, képzések fajtái, a résztvevők létszáma, a sikeres vizsgák. Adatforrás: Az NKE HHK alá tartozó vizsga- és továbbképzési központok. T.2.2. Az aktív haderő morálja: bemutatja a Magyar Honvédség szervezeti kötődését, elkötelezettségét, morálját. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. Adatforrás: közvélemény-kutatás, felmérés. T.2.3. Az aktív haderő innovációs képessége: bemutatja a Magyar Honvédségben először alkalmazott eljárások, rendszeresített eszközök használatának hatékonyságát, elsajátításának gyorsaságát. Mutató – kidolgozandó (komplex!): • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás. Adatforrás: kidolgozás alatt. T.2.4. A mozgósítás személyügyi rendszere: bemutatja az MH tartalék erőinek helyzetét, feltöltését és az aktív szolgálatba helyezés folyamatát. Mutató: • szöveges értékelés; • előző évhez (évekhez) viszonyított eltérés; • mozgósítási alkalmak, bevont létszámok és alakulatok. Adatforrás: MH HKNYP. T.2.5. Potenciális tartalékok: bemutatja az MH utánpótlását biztosító, illetve az MH képességét növelő (tartalék) erők helyzetét, kapcsolódásának fokát és képzettségi szintjét. T.2.5.1. Tartalék erők „Az Önkéntes Tartalékos Rendszerhez kapcsolódó felkészítés, kiképzés keretei általánosságban, azok helye, célja, résztvevők összlétszáma.”²⁸ T.2.5.2. A HM „kezelésében”: • KatonaSuli; • honvédelmi ismeretek; • Honvédelmi Kötelék; • (hazafias és honvédelmi nevelés). T.2.5.3. A HM-hez kötődő, partnerségen alapuló: • Magyar Cserkész Szövetség; • egyéb. T.2.5.4. Egyéb: honvédelmi jellegű, extrém/személyes körülmények között végzett munka (vadőr), valamint szabadidős tevékenység. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított eltérés; • a kapcsolat szintje, az interakció gyakorisága és mélysége, a bevontak/érintettek létszáma. Adatforrás: statisztikai adatok (TEÁOR).	Éves frissítés

3. táblázat
3. indikátor – V: Védelemgazdaság

Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
V.1. A Honvédelmi Minisztérium fejezet költségvetése V.1.1. Kiadások reálértéken V.1.2. Kiadások a GDP %-ában V.1.3. Egy lakosra jutó kiadások reálértéken V.1.4. A kiadások megoszlása a működésfenntartás és a felhalmozás között V.1.5. A működési kiadások reálértéken V.1.6. A felhalmozási kiadások reálértéken V.1.7. Egy katonára jutó kiadások reálértéken V.1.8. Egy katonára jutó működési kiadások reálértéken V.1.9. Egy katonára jutó felhalmozási kiadások reálértéken Adatforrás: a V.1.1–V.1.9. mutatók esetében a zárszámadási törvények, illetve az „adott időszakban kifizetésre kerülő pénzügyi járandóságok összege legfeljebb állománycsoportonkénti bontásban; jogszabály által meghatározott bérén kívüli juttatások összegei legfeljebb állománycsoportonkénti bontásban”. ²⁹	Éves frissítés
Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
V.2. Színvonalváltozás V.2.1. Időbeli változás Adatforrás: a V.1. rész meghatározott mutatóiból képzett kompozit indikátor.	Éves frissítés
Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
V.3. Védelemgazdasági potenciál V.3.1. Védelmi ipari kutatás-fejlesztés V.3.2. A védelmi ipari termelés értéke V.3.3. A védelmi ipar beruházásainak értéke V.3.4. A védelmi ipari nemzetközi együttműködés V.3.5. A védelmi ipar hazai értékláncának hossza Adatforrás: a V.3.1.–V.3.5. mérése nem lehetséges jelen pillanatban, mivel a KSH ágazati felbontásában védelmi ipar mint elem nem létezik. V.3.6. Védelmi célú tartalékok értéke Adatforrás: NGM. V.3.7. A Magyar Honvédség krízisidőszaki igényeinek összesítéséből számított védelemgazdasági igény GDP-hez viszonyított aránya Adatforrás: NGM, illetve: „Haditechnikai eszközökkel, anyagokkal kapcsolatban az adatigénylő részére kiadhatók a rendelkezésre álló, darabszám és hadrafoghatósági mutatók nélkül megadott rendszeresített haditechnikai eszközök típusai, harcászattertechnikai alapadatai, amennyiben nemzetközi szerződés nem tiltja”. ³⁰	Éves frissítés

²⁸ Uo.

²⁹ Uo.

4. táblázat

4. indikátor – A: Alkalmazás

Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
A.1. Önállóan A.1.1. Megvalósult országvédelem A.1.2. Megvalósult nemzetközi feladatok A.1.3. Megvalósult katasztrófavédelem Adatforrás: „A különböző katasztrófavédelmi feladatokba, közfeladatokba, a polgári kezdeményezési, honvédségi részvétellel végrehajtásra kerülő rendezvényekre, a Magyar Honvédség által megrendezésre kerülő nyilvános rendezvényekkel kapcsolatos, a végrehajtásra létrehozott, illetve abba bevonásra kerülő ideiglenes csoportok szervezeti felépítése, működése, a bevont haditechnikai eszközök, anyagok, hadfelszerelések darabszáma, valamint a résztvevő személyi állomány összlétszáma; haderőnemi együttműködésre vonatkozó általános adatok” ³¹	Éves frissítés
Fő mutatók, mutatók és részmutatók	Kidolgozás
A.2. Szövetségi rendszerben „A felkészítés, kiképzés keretfeladatai általánosságban a hazai, nemzetközi gyakorlatok és CREVAL-ellenőrzések vonatkozásában; nemzetközi együttműködésre vonatkozó általános adatok; missziós szerepvállalások keretei általánosságban, azok helye, célja, missziónkénti összlétszáma” ³² A.2.1. Erő: bemutatja, hogy milyen a személyi állomány együttműködési képessége, és milyen szintű a tevékenysége a valós végrehajtásokon, gyakorlatokon és képzéseken. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változás; • az együttműködés különböző szintjein az események típusa, mértéke és az érintett/bevont erők létszáma; • a képességnövekedés területe és mértéke. A.2.2. Eljárás: bemutatja, hogy a haderő személyi állománya, szervezetei hogyan képesek együttműködni a közös feladat-végrehajtások tervezésében, szervezésében, vezetésében és irányításában, kivitelezésében és értékelésében. Mutató: • szöveges értékelés; • az előző évhez (évekhez) viszonyított változások; • a szabványok, közös szabályzatok, előírások, elvárások típusa, mélysége és darabszáma. A.2.3. Eszköz A.2.4. Információ	Éves frissítés

³⁰ Uo.³¹ Uo.

A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei

Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince – Mátyás Szabolcs

1. Bevezető

A rendészet az állami szerepvállalás egyik sajátos, jól körülírható területe. A biztonság erősítése, amely az állami szerepvállalás fontos célja, szerteágazó területeket érint. Az erről szóló kutatások (például Remek, 2015; Mátyás, Sallai, 2015) a biztonság interdiszciplináris fogalmát összekötik a konfliktusokkal és a társadalmi-gazdasági válságokkal. Ebből következik, hogy a téma szakpolitikai kereteinek kialakítása megköveteli a módszertani pluralizmust (Remek, 2015: 61).

A 2015-ben megjelent *Jó Állam Jelentés* (Kaiser, 2015) meghatározó hatásterülete a Biztonság és a bizalom. Ezen belül a közbiztonság és a katasztrófavédelem dimenziói között megjelenő öt mutató (a lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörnyezetében; lakossági bizalom a rendőrség iránt; regisztrált szándékos emberölések és szándékos testi sértések, valamint rablások száma; ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások; valamint a bűnüldözés személyi erőforrásai) jól jelzik a rendészeti jelentéshez kapcsolódó közös gondolkodás fontosságát.

1.1. A tanulmány fogalmi háttere – objektív/szubjektív biztonság

Témánkhoz kapcsolódva utalnunk kell arra, hogy a „köz” biztonsága a hiány oldaláról értelmezhető. Fontos ebben a dimenzióban, hogy miként éli meg ezt az egyén vagy a közösség. Mivel a közbiztonság mindig a jövőről szól (Remek, 2015: 65), így az államnak fontos az az állapot elérése, amelynek során a közállapotot, a társadalmi rendet, az állami, társadalmi és gazdasági szervek jó hírnevét, vagyonát; valamint az állampolgárok életét, testi épségét, személyes szabadságát és anyagi javait mindenki tiszteletben tartja (Bíró Gyulát idézi Remek, 2015: 64). Ezt a konszenzust az állam az erőszakszervei útján szavatolja.

*A közrend, közbiztonság értelmezése a jó állam kontextusában*³²

A Team Consult 1991-es jelentésében megfogalmazott meghatározása szerint a közbiztonság a modern társadalom nem anyagi jellegű infrastruktúrájának azon része, amely lehetővé teszi, hogy az egyes emberek és közösségeik a társadalom számára értékes céljaikat megvalósítsák.³³ Ennek megfelelően a biztonságba történő beruházás költségigényes terület, hasonlóan az infrastruktúra más formáihoz. Az a mindenkori kormányzat felelőssége, hogy a véges gazdasági mozgásteret miként tudjuk kihasználni. Olyan rendőri eszközöket kell alkalmazni, amelyek képesek objektív mércével mérhető, hosszú távon fenntartható, a lakosság szubjektív biztonságérzetét is pozitívan befolyásoló eredményeket felmutatni (Tihanyi, 2015: 160). A közbiztonság az egyén számára nem abszolút, individualizált jogot biztosít a céljai eléréséhez, hanem olyan cselekvési szabadságot hoz létre, amellyel élve a köz javát szolgálhatja. Ennek megfelelően a közbiztonság az értékteremtő munka számára biztosítja a megfelelő társadalmi környezetet.

Finszter Géza a közbiztonság-fogalmának kétféle értelmezését különbözteti meg: normatív és materiális. A *normatív fogalmi meghatározás* esetében abból indul ki, hogy a közbiztonság az alkotmányjog szabályozási tárgyaként államcél, amelynek megvalósítása elsődlegesen a kormányzat felelőssége. Ehhez teszi hozzá a szabadság és személyes biztonság alkotmányos jogából fakadó állami kötelezettséget. Eszerint az állam a közigazgatás útján köteles gondoskodni polgárai biztonságáról. A normatív fogalom szerint a közbiztonság tehát egyrészt államcél – ez a felfogás megfelel a hatályos alkotmányjogi szabályozásnak –, amelynek megvalósításáért a végrehajtó hatalom a felelős; másrészt a jog által elismert társadalmi érték, amelynek megóvása érdekében az alapvető emberi jogok korlátozása is indokolt lehet. A nemzetközi és a hazai jog forrásai tartalmazzák azokat a konkrét, veszélyeztető törvényi tényállásokat, amelyek megvalósulása veszélyezteti a közbiztonságban testet öltő társadalmi értékeket (Finszter, 2008).

A közbiztonság *materiális fogalma* azonos a közjog által megvédendő, arra érdemes értékek összességével, amelyek ilyen módon valóban meg is óvhatók. A közbiztonság materiális fogalma azonos azzal a közbiztonsággal, amely a hétköznapiakban ténylegesen létezik, élményszerűen átélhető, vagy a hiánya megszenvedhető. A közbiztonság az alkotmányos demokráciákban nem lehet más, mint államcél, amelynek eléréséért szüntelenül munkálkodni kell, anélkül hogy a biztonság kikényszeríthető alanyi joggá válna és abszolút beteljesülése bárki által elérhető lenne. A közbiztonság mint államcél szoros kapcsolatban van a társadalmi értékek büntetőjogi védelmével. A büntetőjogi felelősségre vonás azonban csak a jogrendet, nem a közbiztonságot képes helyreállítani. Ehhez képest a személy- és vagyonbiztonság felfogható redukált közbiztonságként, amely leegyszerűsíti a bonyolult társadalmi összefüggéseket. Ez a leegyszerűsítés azért is indokolt, mert a büntetőjogi tilalmak igen jó hatásfokkal építenek a közérzethez („Ne ölj!”, „Ne lopj!”) (Finszter, 2008).

³² A *közrend* és a *közbiztonság* mint a rendészeti funkciók alapvető fogalmai meglehetősen tisztázatlanok. A tanulmány szerzői néhány, a jó államhoz szorosabban kapcsolódó megközelítést vesznek górcső alá. A témához kapcsolódó megközelítéseket az olvasó itt találhatja: Irk (2007); Finszter (2008: 45, 48, 167); Concha (1905: 308); Prestel (1997: 134). Hivatkozik rá: Finszter (2007).

³³ Team Consult-jelentés (1991).

A normatív módon szabályozott környezet ahhoz szükséges, hogy biztosítsa az egyének törekvéseit társadalmilag hasznos céljaik megvalósítására. A közbiztonságnak az értékteremtéshez nélkülözhetetlen környezetként (infrastruktúraként) és ezzel együtt államcélként való meghatározása lehetővé teszi, hogy vizsgáljuk az állam belső védelmi képességét, amely tényleges módon a közbiztonság alapelvének elért szintjében fejezhető ki. Ez a megközelítés korrelál a jó állam fogalmi meghatározásával, amely szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és annak keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja.

Az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé és védelmet nyújt. Kellő felelősséggel jár el az örkölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Az állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjóelem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremtí a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.³⁴ A fogalomban megjelenő „állami védelem” elsősorban jogi védelmet jelent, ez azonban nem képzelhető el hatékonyan működő jogalkalmazó, jogérvényesítő szervezetrendszer nélkül. Erre utal a meghatározásban szereplő „intézményi működés” és „számonkérhetőség” kifejezések használata is.

A rendészet erőszak-monopóliuma csak a már létrehozott értékek védelmére alkalmas, mivel represszióval új értékek nem állíthatók elő. Ezért nem tudta megmenteni a szilárd közbiztonság a tekintélyelvű rendszereket az összeomlástól (Finszter, 2009). A rendészet nem állít elő társadalmi értéket, hanem értékeket véd: negatív kontroll. Ezért a rendőrség működésének minősége egyfelől a védelemmértékben mérhető, másfelől pedig igazodnunk kell a rendőrségnek ahhoz a funkciójához, amely a büntető igazságszolgáltatási rendszerhez kötődve a bírói igazságszolgáltatás számára folytat előkészítő eljárást. A hatósági igazgatási funkciók mérésére megfelelnek a civil közigazgatás területére kidolgozott módszerek, mert az igazgatásrendészet jellegét tekintve a civil közigazgatással mutat rokon vonásokat.

Ezekből a fogalmi leírásokból is látszik, hogy a rendőrség nem biztonságot termelő üzem, hanem a jogrend felett őrködő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a *jogszerűség*, a *szakszerűség* és a *szolgáltatászerűség* hármas követelménye a meghatározó, ezek érvényesülésének mértékét pedig nem lehet statisztikai adatokkal megbecsülni. Ebben az esetben ugyanis nem mennyiségekről, hanem minőségről, a jogállam minőségéről van szó. Alkotmányos demokráciákban a bünöldözésnek egyensúlyt kell találnia a törvényesség és az eredményesség között. Jogállami értékeket nem lehet jogtiprással megvédeni (Finszter, 2009: 6). A közbiztonsággal kapcsolatos diskurzusban a jó rendészet témájában utalunk egy 2009-es konferenciára. Itt Prof. Dr. Patyi András úgy fogalmazott, hogy a közbiztonság kérdése beletartozik a „leginkább helyi közügyek” kategóriájába (Smuk, Kocsis, 2009: 70). Jelen tanulmányunk is ezt a területi-társadalmi alapú megközelítést erősíti.

³⁴ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program 12.0., Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

Innovatív stratégia: a jó rendészet közpolitikai kapcsolódása

Ismert, hogy a közbiztonság mérhető társadalmi jelenség, a személy- és vagyonbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika mutatja meg, a közbiztonságról kialakult közvélemény pedig a szubjektív biztonságról tudósít. A közbiztonság kooperációs termék, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai és az önvédelem egyéni és kollektív teljesítményei összegződnek (Finszter, 2009: 8). Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a közbiztonság állapotának fő letéteményese a rendőrség. Különösképpen igaz e megállapítás annak fényében, hogy a hazai társadalom a közbiztonság megteremtését a rendőrségtől várja el és kéri számon (Barabás, Irk, Kovács, 2008). Jelentésünk eddigi fejezeteiben rávilágítottunk, hogy a biztonság összetett, soktényezős fogalom. Mátyás Szabolcs és Sallai János 2015-ben megjelent tanulmánya szerint a komplex biztonságnak hat összetevője van, amelyek közül a legfontosabbak: a gazdaság, a környezet, a védelem és a közbiztonság (Sallai, Mátyás, 2015).

A „közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban” (Kaiser, 2015: 2). Az e megállapításhoz kapcsolódó folyamatokat a szerző a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás témakörében összegzi. A közpolitikai szempont leírható úgy is, mint személyes és társadalmi (közösségi) kockázatok hatásainak (megelőzése, következményei) összessége. A veszélyhelyzetek csökkentését azonban napjaink komplex világában már nehéz individuálisan kezelni. Ennek megfelelően a jó állam koncepciójának elvei mentén meghatározhatók a jó rendészet tartalmi ismérvei, illetve kijelölhetők azok a mutatók, amelyek alkalmasak arra, hogy a melléjük rendelt mérőszámok erősítsék a lakossági biztonságérzetet.³⁵

Hipotézisünk szerint ez a minőség lényegét tekintve azonosítható azzal, amit a rendészeti munka változásként ér el a társadalmat jellemző közbiztonság állapotában. Vizsgáltunk homlokterében a rendészeti munka – közpolitikai szempontból is komplexen definiálható – társadalmi minősége áll. Ez az összetett feladat azért is fontos, mert az elmúlt 25 év alatt jelentősen megváltozott a komplex rendészeti munka természetes közegét jellemző társadalmi-gazdasági háttér.

1.2. A jelentés célkitűzései

Kiindulásként le kell szögezni, hogy a jó rendészet módszertani fejlesztésének jelen szakaszában a rendőrség mint a feladatrendszerében, szervezetében, hatásaiban legmarkánsabb rendészeti tevékenységet végző szerv kerül a középpontba.³⁶ A következő években a jó rendészet témacsoport tematikáját ki kell terjeszteni a nemzetbiztonsági szervek,

³⁵ Ehhez lásd még az objektív-szubjektív biztonság fogalmát, illetve A közbiztonság mint kooperatív termék részt (Kaiser, 2015).

³⁶ Rendőrség alatt itt az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet értjük.

a büntetés-végrehajtás, illetve a katasztrófavédelem területére is.³⁷ E kiterjesztés azért is indokoltnak látszik, mert ezeknek a rendvédelmi szerveknek az a közös sajátosságuk, hogy a belügyminiszter vezetésével a kormány irányítása alatt állnak, így feladatellátásuk minősége a kormányzati munkát is minősíti.

A jelentés kidolgozásakor többlépcsős megoldást alkalmazva jelöltük ki a különböző kutatási időszakok célkitűzéseit. Az első szakasz legfontosabb célja annak az indikátorrendszernek a kialakítása, amelynek alapján az objektív biztonságérzet javítására/fejlesztésére szolgáló közpolitikai programok mérhetőbbek lehetnek. E tekintetben minőségi indikátorok alatt a társadalmi célok megvalósulásának eredményeit, eredményességét jelző faktorokat értjük. Mindez természetesen a rendőrség működésének társadalmi minőségére, kontextusára is választ adhat, de jelen dokumentum nem tűzi ki célul a rendőrség, tágabban értelmezve a rendészet hatékonyságát mérni hivatott új, átfogó módszertan kidolgozását. A részletes hatékonyságmérési rendszer kialakításának azonban szükséges előfeltétele az *I. mellékletben* részletezett mutatórendszer kidolgozása.

A *Jó állam – jó rendészet* projekt folytatása és tartalmi bővítése során szükségesnek mutatkozik a szakmai konzultáció, illetve a módszertan végleges kialakítása,³⁸ valamint az indikátorok adatainak feltöltése. Ebben az ütemben lehet melléjük rendelni az objektív kép kialakításához szükséges esetleges területi szorzótényezőket is. Fejezetünkben megjegyezzük azt is, hogy rendészettudományi oldalról különösen izgalmas kérdés lehet olyan mutatókat találni, amelyek a belügyminisztériumhoz tartozó területek mindegyikét érinthetik.

1.3. Rövid rendészeti helyzetkép

Szervezeti helyzetkép

A közbiztonság a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték. A Nemzeti Együttműködés Programja már 2010-ben megfogalmazott néhány közpolitikai alapelvet (például a rendőri munka hatékonyságának és presztízsének emelése, a szervezeti bizalomindex emelése, a mindennapi biztonságérzet – lakóhelytől független – emelése, egyes bűncselekmények büntetési tételének emelése, a büntetés-végrehajtás koncepcionális újragondolása, a bírósági munka gyorsítása stb.), amelyek beépíthetők a rendészeti jelentés programjába. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján alkotmányosan a rendőrség felel a közrendért és a

³⁷ A nemzetbiztonsági szervek, illetve a büntetés-végrehajtás esetében elegendőnek látszik a munkacsoport kiegészítése, azonban a katasztrófavédelem esetében szükséges egy önálló munkacsoport létrehozása, mert az funkcióját tekintve teljes mértékben különbözik a többi rendészeti szervtől. A különbség oka abban keresendő, hogy míg a rendőrség, a nemzetbiztonsági szervek és a büntetés-végrehajtás a jogellenes emberi magatartásokkal, addig a katasztrófavédelem elsősorban a természeti csapások, ipari szerencsétlenségek, illetve a természet pusztító erőinek következményeivel szemben nyújt védelmet a társadalomnak.

³⁸ Az érintett szakértők bevonásával a „jó rendészet” erősségeiről, lehetőségeiről, gyengeségeiről és veszélyeiről – a közösségi tervezés eszközeivel – egy prioritás- és célrendszercsomag elkészítését is tervezzük. A mérésére alkalmas eszközrendszer és módszertan részletes kidolgozására jó keretet biztosíthat a KÖ-FOP-2.1.1.2. számú projekt.

közbiztonságért.³⁹ De a rendőrségen kívül a polgárőrség, a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a fegyveres biztonsági őrök, valamint a személy- és vagyonőrök is hozzájárulnak a közrend fenntartásához és a közbiztonság erősítéséhez. Ennek ellenére a közbiztonság legfőbb letéteményese a rendőrség.

Az elmúlt időszakban több szervezeti, szerkezeti módosítás történt a rendvédelem rendszerében. A belügyminiszter irányítási jogköre jelentősen kibővült, hiszen immár kiterjed a polgári titkosszolgálatokra és a büntetés-végrehajtás rendszerére is. Az utóbbi évek mélyreható változásai közül kiemelendő, hogy immár hármas tagolású a rendőrség: általános rendőri szerv, TEK, NVSZ. Az elmúlt évek természeti és ipari katasztrófái, valamint a nemzetközi tendenciák, új típusú veszélyek és kihívások arra ösztönözték a jogalkotókat, hogy a katasztrófavédelem rendszerét újraértelmezzék. Ennek eredményeként teljesen átalakították a szervezetet és a szabályozást (Christián, 2015: 4).

Az elmúlt időszakban újradefiniálták a rendészeti tevékenységet is. Ez nem kizárólag a rendőrségi struktúra változását eredményezte, hanem megszületett a rendészeti feladatot ellátó szervek, személyek katalógusa is az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az iskolakerülés elleni fellépés lehetőségéről szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: rendészeti törvény) révén. Ez a jogszabály, illetve az új önkormányzati törvény megnyitotta az önkormányzati rendészeti szerv létesítésének lehetőségét, azaz újra megnyílt az önkormányzati rendészet kérdésköre (Christián, 2014: 3–4). A rendészeti szervek mellett a rendészeti jellegű tevékenységet ellátó – és ennek során kényszerítő eszközök és intézkedések alkalmazására jogosult – szervezetek és személyek jogi szabályozása is egységes.

A rendészeti törvényben rögzítettek szerint a közrend és a közbiztonság fenntartásához elengedhetetlen a fegyveres biztonsági őrség, valamint a rendészeti feladatokat ellátó személyek – a természetvédelmi őr, a rendészeti feladatot ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatot ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, az erdővédelmi szolgálat tagja, a halászati őr, a hivatásos vadász, a hegyőr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr, továbbá a mezőőr – rögzített szervezetei közötti együttműködés. Mindezt kötelező együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség felügyelete és ellenőrzése mellett teszik meg. A rendőrségnek a rendészeti feladatokat ellátó személyekkel, a fegyveres biztonsági őrökkel, a polgárőrséggel, valamint a személy- és vagyonőrökkel kétirányú a kapcsolata. Egyrészt partnerként együtt dolgoznak a saját szakmai szabályaik szerint a közrendért és az oltalmukra bízott jogi tárgy megóvásáért, másrészt a rendőrség felügyeli, ellenőrzi e szervek működését, a személy- és vagyonőröknél pedig mindezeket túl engedélyezi a szervezetek működését (Kovács, 2015: 3).

A kormányzat jelentős mértékben erősítette a civil társadalomnak a közbiztonság megóvásában betöltött szerepét. 2011-ben új polgárőrtörvényt fogadott el az országgyűlés a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény keretében. A rendőrség és a rendészeti feladatot ellátó szervek mellett a rendészeti szerve-

³⁹ Az alkotmány rendelkezik arról, hogy a rendészeti szerveket – amelyek feladata a közbiztonság, a belső rend és az államhatár védelme – a kormány irányítja, működésüket pedig sarkalatos törvény szabályozza (Pátyi, Szalay, Varga Zs., 2012).

zetrendszer erős pillérét jelentik a társadalom önkéntes szerveződései.⁴⁰ A törvény egyik legnagyobb érdeme, hogy a közbiztonság fenntartása terén monopolizálta a polgárőrség helyzetét a civil szervezetek között. Az Országos Polgárőr Szövetség regisztrált tagsága ma már közel 70 ezer fő, akik több mint 1960 egyesületbe és 20 területi (megyei, fővárosi) szövetségbe tömörülve végzik szabadidejükben önként vállalt közösségi feladataikat (Kardos, 2015).

A közelmúlt eredményei – néhány gondolat az objektív-szubjektív biztonságérzet javítását célzó programhoz

A Nemzeti Együttműködés Programjának fontos célkitűzése volt, hogy minden településen legyen elérhető és érezhető rendőri jelenlét. Ennek érdekében dolgozták ki a lakosság szubjektív biztonságérzetét erősítő programot. E program később megváltozott, de a célkitűzés és az elérésére alkalmazott eszközök jellegüket tekintve érdemben nem. A végrehajtásra – települési, illetve kistérségi szinten –, a biztonságérzetet leginkább javító, a prevenciót előtérbe helyező rendőri intézkedések megtételére az ORFK intézkedési tervet adott ki. Ebben meghatározták, hogy valamennyi megyei rendőr-főkapitányság illetékeségi területén a járási közbiztonsági egyeztető fórumok véleményét, valamint az elvégzett kockázatelemzéseket is figyelembe véve, széles körű közbiztonsági, bűnügyi felmérések alapján kell a településeket, illetve azok egyes részeit rangsorolni.

A rendőrkapitányságok vezetői a településeket a közbiztonsági és a bűnügyi adatokra, tendenciákra, a lakosság szubjektív biztonságérzetére, az ott lakók veszélyeztetettségére, a kriminalitás szintjét el nem érő egyéb jogsértésekre, a megelőző időszakban bekövetkezett konfliktushelyzetekre, illetve más releváns körülményekre, valamint a rendelkezésre álló rendőri állomány létszámára való tekintettel sorolják be „kiemelten veszélyeztetett”, „veszélyeztetett” vagy „veszélyeztetettnek nem tekinthető” kategóriába. A települések helyzetének megítélésakor nem mellőzhető a polgármester, illetve a járási közbiztonsági egyeztető fórumok véleménye. Velük együttműködve kell az adott helység besorolását kialakítani, amelyet havi gyakorisággal felül kell vizsgálni. Az intézkedési terv alapján a rendőri szolgálatellátást úgy kell megszervezni, hogy a kiemelten veszélyeztetett településeken naponta, a veszélyeztetett településeken legalább hetente három alkalommal, a veszélyeztetettnek nem tekinthető településeken legalább hetente egy alkalommal, visszatérő jelleggel történjen rendőri ellenőrzés.

A hangsúlyt elsősorban a települések bel-, illetve külterületének bűnmegelőzési és közrendvédelmi célú ellenőrzésére kell helyezni, megelőzve a lakosságot leginkább irritáló jogsértések elkövetését. Gondoskodni kell arról, hogy az ellenőrzésekről a polgármester vagy az általa megjelölt személy rendszeres visszajelzést kapjon. Ez tovább erősíti az önkormányzat szerepét a helyi közbiztonság megteremtésében. Az ellenőrzések végrehajtásába bevonták a társhatóságok képviselőit, az önkormányzati rendészeti szerveket, a társadalmi szervezeteket, illetve a polgárőr szervezeteket (Major, Tihanyi, Kovács, Vajda, 2014: 133). A lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítésére hivatott program alakult

⁴⁰ Megjegyezzük, hogy a területi szempontokat figyelembe vevő „jó rendészet” programunk fontos eleme lehet ezen szervezetek tevékenységének is.

át a biztonságérzet megőrzését célzó programmá, főbb vonásait megőrizve, lényegében azonos tartalommal.

A közelmúlt eredményei – néhány jellemző trend a bűnügyi statisztikákban

A közbiztonság állapotának egyik jellemzőjeként számon tartott bűnügyi adatokban az elmúlt időszakban jelentős változások történtek. A 2000–2009 közötti időszakban a korábbi évek értékeihez képest a bűncselekmények száma jelentősen csökkent, s ebből megállapíthatjuk, hogy új egyensúlyi szint alakult ki. A bűncselekmények terjedelme (volumene) és struktúrája pedig az ezredforduló és az azt követő évek adatai alapján már nagyon hasonlított a nyugat-európai demokráciák bűnözésének főbb mutatóihoz.

A hazai bűnözés folyamatára jellemző volt, hogy a gazdasági válság (és az e folyamatból következő növekedés) néhány éves fáziskéséssel, a kétezres évek második évtizedének elején kezdte éreztetni hatását, másrészt pedig a statisztikai metodikában is változás következett be, amely befolyásolta (növelte) az ismertté vált bűncselekmények számát is.⁴¹ Meg kell azonban jegyezni, hogy egyes deliktumok (például okirattal vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel való visszaélés) esetében a jelentős emelkedés a lakosság többségének szubjektív biztonságérzetére nem volt hatással. Az egyes bűncselekményfajták vonatkozásában tartósan növekvő vagy csökkenő trendek nem voltak megállapíthatók, a bűnügyi operatív helyzet nem romlott.

A bűncselekményi értékek csökkenése 2012-től kezdve gyakorlatilag folyamatosnak tekinthető. Az elmúlt négy év értékeit figyelembe véve közel 200 ezerrel csökkent a regisztrált bűncselekmények száma. Vajon mi állhat e folyamatos és már statisztikai szempontból is relevánsnak tekinthető csökkenés mögött? Gyakran hozzák fel a csökkenés okaként, hogy a szabálysértési értékhatár növekedett, s ez természetesen jelentősen csökkentette az ismertté vált bűncselekmények számát. Ez nyilvánvalóan nagy tétel volt abban az egy évben, amikor ezt a dekriminalizációs lépést meghozták, azonban az ezt követő években ez már nyilván nem magyarázhatja a további jelentős csökkenést.⁴² 2013-tól kezdve további nagyarányú csökkenés következett be az ismertté vált bűncselekmények számában (2013: 358 806, 2014: 309 394), s ez részben az említett statisztikai módszer változtatásával hozható összefüggésbe, illetve számos szakember véleménye szerint a csökkenés mögött a büntetőpolitika szigorítása, továbbá a közterületi jelenlét új típusú értelmezése áll.

Nemcsak a mennyiségi változásról kell szót ejtenünk, hanem a minőségiről is. Az ismertté vált bűncselekmények mellett számos, a szubjektív biztonságérzetet nagyban befolyásoló deliktum száma is csökkent. A 2011 és 2015 közötti évekkel kapcsolatban mindenképp kiemelendő, hogy évek óta folyamatosan csökken a rablások (3202→1442) és az emberölések száma (327→205). Ez a két bűncselekménytípus különösen nagy hatással

⁴¹ A statisztikai torzító hatás a következőkkel magyarázható: 2010 előtt mindössze néhány rendőrkapitányságon alkalmazták azt a B lap kitöltési módszert, miszerint ha például eltulajdonítottak egy pénztárcát, akkor a benne lévő közokiratok és a bankkártya is külön-külön bűncselekményi tételként szerepelt a statisztikában. Ez alapján, ha történt egy pénztárcalapás (és nem sikerült az elkövetőt felderíteni), és például három közokiratot tartalmazott a pénztárca (személyigazolvány, lakcímkártya, jogosítvány), akkor a lopás bűncselekményén kívül további három negatív B kitöltésére is szükség volt okirattal való visszaélés vétsége miatt.

⁴² Ha a szabálysértések és a bűncselekmények számát együttesen számoljuk, akkor is csökkenés figyelhető meg.

van az emberek szubjektív biztonságérzetére. Szintén jelentősen csökkent a lopásos bűncselekmények mennyisége, amely nagy esetszáma miatt az egyik olyan deliktum, amely a leginkább hatással van az országos bűncselekményi értékekre (181 982→111 324). Nyilvánvaló, hogy a jelentős esetszámcsökkenésben közrejátszott a szabálysértési értékhatár növekedése is, azonban ezt leszámítva is jelentősen csökkent az ismertté vált lopások száma. Mindenképp meg kell említeni, hogy számos deliktum esetében a statisztikai metódus változása, illetve a szabálysértési értékhatár 50 ezer forintra történő emelkedése egyáltalán nem éreztette, nem éreztethette a hatását.

A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy az elmúlt hat év kriminálstatisztikai adatait figyelembe véve ténylegesen csökkent az ismertté vált bűncselekmények száma. Ilyen alacsony bűncselekményi értékekkel gyakorlatilag a rendszerváltozás környéki időszakban találkozhattunk. A hagyományos statisztikai tendenciák mellett szót kell ejtenünk arról, hogy az egységes javulás mellett az adatoknak lehet mozaikos értelmezési lehetősége is. Egy 2013-ban megjelent rendőrségekkel foglalkozó nemzetközi tanulmánykötet Magyarországról szóló fejezetének szerzője arra világít rá, hogy az áldozattá válás esélye meglehetősen alacsony, ám a biztonságérzet mégsem magasabb az EU-átlaghoz képest⁴³ (Leyrer, 2013. hiv. Christián, 2014).

Összességében a kormányzat bűnmegelőzési és bűnüldöző képességének az elmúlt öt évben mérhető javulására utal a regisztrált erőszakos bűncselekmények reprezentatív csoportjának számbeli csökkenése. A bűnüldözői kapacitások erősödtek, a közrendre fordított állami kiadások nőttek, a bűnüldözés személyi erőforrásai bővültek. A jogrendszer iránti bizalom erősödött.⁴⁴

2. Előzmények, előkutatás

A rendészeti jelentés elkészítése idején ezeknek a dilemmáknak az empirikus bemutatására rendőri vezetői körben kérdőíves vizsgálatot végeztünk. Összesen 54 kérdőívet küldtünk ki, amelyből 45 érkezett vissza kitöltve.⁴⁵ A felmérésben részt vevő rendőri szervekre azért esett a választásunk, mert hipotézisünk szerint számos külső tényező befolyásolja a rendőri munka minőségét. Ezért olyan területeket vizsgáltunk meg, amelyek között a társadalmi különbségek erősen szembeötlők. Pest megye önmagában véve is elég heterogén, nagy kiterjedésű, Budapesttel való „szimbiózisa” révén különös sajátosságokkal rendelkezik.

⁴³ A KSH szerint a megkérdezettek átlagosan közel kétharmada elégedett a környezete közbiztonságával (*Jó Állam Jelentés 2015: 6*).

⁴⁴ A TÁRKI felmérése szerint 2009-től 2013-ig javult a magyar jogrendszerbe vetett bizalom (4-ről 4,78-ra nőtt). A KSH 2014-es mérése más módszertan szerint, de 10-es skálán 5,1-es átlagot mér, és a jövőben a bizalom-mérés bázisadata lehet (*Jó Állam Jelentés 2015: 6*). A TÁRKI intézményi bizalommérése viszont a rendőrség iránti közbizalom jelentős javulását mutatja 2009 és 2013 között. A TÁRKI által mért közintézményeken belül a rendőrség az MTA után a legnagyobb bizalmi indexet kapta (megelőzve például az Országgyűlést, az MNB-t és az ÁSZ-t) (*Jó Állam Jelentés 2015: 14*).

⁴⁵ A feldolgozáskor kiderült, hogy némely vezető nem egy kérdőívet küldött vissza, hanem többet, amelyeket vélhetően a beosztott vezetői állomány tagjai töltöttek ki, ezért később feldolgoztuk ezeket is, mert szintén rendőri vezetők véleményét tükrözték. Így összesen hatvan kérdőívet dolgoztunk fel.

Ezen túlmenően azért vontuk be Budapestet, mert az ország működése szempontjából meghatározó a jelentősége.

Az eredményességmérés szakmai megítélése kapcsán három kérdéscsoportból álló kérdőívet szerkesztettünk.⁴⁶ Az első kérdéscsoport azt vizsgálta, hogy a szakmai vezetés álláspontja szerint a különböző mérőszámok milyen mértékben, milyen erősen jelzik a rendőrség működésének minőségét. Ennek megfelelően 1-től 5-ig terjedő skálán kellett meghatározni, hogy az egyes mérőszámok milyen mértékben mutatják a rendőrség működésének minőségét. Elsősorban azokat a mérőszámokat vettük alapul, amelyek valamilyen formában megjelennek az eredményességmérés adatai között, illetve hipotézisként beillesztettünk olyan mérőszámokat, amelyekről azt feltételeztük, hogy alkalmasak az eredményesség mérésre.

A második kérdéscsoport azt vizsgálta, hogy a vezetők megítélése szerint az itt felsorolt tényezők milyen mértékben befolyásolhatják a rendőrség működésének minőségét. Itt tehát nem a mérésre alkalmas indikátorokra voltunk kíváncsiak, hanem az azokat befolyásoló tényezőkre. Voltak olyan kérdések, amelyek az indikátorok között és az azokat befolyásoló tényezők között is megjelentek. Ennek oka, hogy ugyanazon jelenség lehet indikátor és más indikátort befolyásoló tényező is, tehát viszonyítási érték.⁴⁷ A harmadik kérdéscsoport pedig arra irányult, hogy megismerjük a kérdőív kitöltőinek véleményét a rendőrség által a jelentés elkészítésének idején alkalmazott eredményességmérésről.

Két összesített tapasztalat vonható le az eredményekből. Az egyik az, hogy nincs olyan indikátor, amelyet mereven elutasítottak. Voltak ugyan kevésbé értékesnek vélt mutatók, amelyek elsősorban a közlekedés és a szabálysértés köréből kerültek ki, de egyértelműen elutasított mutató nem volt. A másik megállapítás talán a legfontosabb. Ez ugyanis arra világít rá, hogy az eredményértékelés rendszerét a megkérdezett vezetők erős kritikával illetik. Ez nem azonos az elutasítással – mint ahogy az a szöveges válaszok értékeléséből is kiderül –, többnyire szükségesnek, hasznosnak tartják magát a teljesítményértékelést. Ugyanakkor az e munka elkészülésének idején alkalmazott rendszer objektivitását és hasznosíthatóságát illetően erős kritikák fogalmazódtak meg. Ezek közül a legerősebb a területi sajátosságok figyelembevételének hiányára vonatkozott.

Amikor arra kérdeztünk rá, hogy a teljesítményértékelési rendszer mennyire veszi figyelembe a helyi sajátosságokból eredő különbözőségeket, akkor a válaszok átlagértéke 2,57 volt, amely inkább negatív visszajelzésnek minősíthető, különösen akkor, ha hozzáillesztjük a szöveges értékeléseket is. Ismét hangsúlyozni kell, hogy az eltérő helyi sajátosságok figyelembevétele nem jelenti azt, hogy a helyenként eltérő színvonalú rendőri munka elfogadható lenne. A helyi sajátosságok figyelembevétele a feltételrendszer biztosítására vonatkozik. E felismerés abból indul ki, hogy eltérő körülmények között ugyanolyan színvonal akkor biztosítható, ha rendelkezésre áll a hátrány leküzdéséhez szükséges erő-eszköz feltételrendszer. Ugyanebből a kérdéssorból kitűnik, hogy a teljesítményértékelés során a lakosság véleményének hiányát inkább erős (3,78) hiánynak értékelik a megkérdezett vezetők. A szabad szöveges értékelés ez esetben is megerősítette a skálán mért értéket.

⁴⁶ A kérdéscsoportok végén lehetőséget biztosítottunk a saját vélemény megfogalmazására is.

⁴⁷ Bizonyos bűncselekmények száma egyfelől jelzi a rendőrség működésének hatékonyságát, másfelől befolyásolja az elfogások számát általában, hogy ahol több ilyen cselekményt követnek el, ott több lehet az elfogások száma is.

Mindez megerősítette feltételezésünket, hogy a *Jó állam – jó rendészet* kutatás keretében kidolgozott indikátorrendszer többek között ezeknek a hiányosságoknak a megszüntetésével kívánja javítani, tökéletesíteni, ezáltal széles körben elfogadottá tenni a rendőrségi munka társadalmi hatásainak megismerését és fejlesztését.

3. Nemzetközi kitekintés – a társadalmi mérőszámok bevezetésének lehetőségei a rendőri munkában

Feilzer tanulmánya a *British Crime Survey* (BCS) használatának veszélyeire figyelmeztet, amennyiben a teljesítménymérés részévé kívánjuk tenni. Módszertani kérdésekre fókuszál, különösképpen: a mérési kérdések érvényességének/hatályosságának és megbízhatóságának hiányára. Összefoglalja a BCS adatainak felhasználási hasznát a helyi rendőri erők teljesítményértékelésében. A kutatás igyekszik választ adni azokra az aggodalmakra, amelyeket az észak-walesi rendőrség tagjai az adatok érvényességét és megbízhatóságát illetően megfogalmaztak a hatékonyság mérésével kapcsolatosan.

Más közszolgáltatásokhoz hasonlóan a rendőrség szintén költségvetési nyomás alatt áll, hogy költségkímélő, hatékony és jobban értékelhető szolgáltatást nyújtson a lakosoknak. A kormány a rendőri tevékenység mérésével több szinten is ambiciózus célokat tűzött ki, hogy javulást érhesen el. 2005-ben bevezettek egy új rendszert, a rendőrségi teljesítménymenedzsmentet (Police Performance Assessment Framework, PPAF), amely hat, a BCS-ből leválogatott teljesítménymérési adat alapján határozta meg a teljesítményt. Ezt a hat BCS-mutatót fel lehet osztani az azonnali rendőri intézkedések és az áldozattá válás kockázati számaira. A vizsgálat alapját a BCS-adatok másodlagos elemzése tette ki, amely két aspektusból vizsgálta az adatokat: egyrészt a rendőrség bejelentést követő intézkedéseinek, másrészt a bűnözés mennyiségi becslésének oldaláról. A kérdés közép-pontjában az a kutatás volt, amely azt vizsgálta, hogy az összeállított adatok érvényesnek és megbízhatónak tekinthetők-e a helyi rendőrség teljesítményét illetően. Az elemzés megmutatta, hogy a BCS az azonnali intézkedéseket tartalmazza, és használata a teljesítménymérésnél érvénytelen, kontextusfüggő és erősen összefügg a gazdasági-demográfiai tényezőkkel, így megbízhatatlan. Rámutatott továbbá, hogy a BCS statisztikai adataira építő teljesítménymenedzsment-rendszer komoly kihívásokkal küzd, s ez jelentős hatással van a helyi rendfenntartás minőségére is. A problémák abból adódtak, hogy kritika nélkül, a jól ismert módszertani korlátok ismeretében használták fel (Feilzer, 2009). A hivatkozott kutatás megmutatta, hogy a tárgyát jelentő teljesítményértékelési rendszer „nem felel meg a célnak”, mert a teljesítménymenedzsment részéről kialakul egy olyan téves és cinikus meggyőződés, amely szerint az eltérő hatásokat már jól ismerik a rendőri vezetők.

Úgy tűnik, hogy Mike Hough-nak, a Home Office (belügyminisztérium) BCS-fejlesztőjének igaza lehet abban, hogy „a rendőrség funkciókomplexitása eleve kizárja az egyszerű teljesítménymérési metódusokat” (Hough, 2007a). Nyilvánvaló tény, és erre az elemzés is rávilágított, hogy a BCS által használt teljesítményintézkedések átgondolatlanok, érvénytelenek, kontextusfüggők és erősen korrelálnak a szociodemográfiai tényezőkkel, így megbízhatatlan eredményekhez vezetnek. A szerző kifejti abbéli reményét, hogy a helyi rendőri erők a szolgáltatások végzésekor nem kényszerülnek kompromisszumra a minőség rovására, ennek a rosszul kigondolt és valószínűleg rövid életű teljesítményintézkedésnek a javára.

Charbonneau vázolja a társadalmi egyenlőség tényezőinek fontosságát. Társadalmi egyenlőség-indikátorokat javasol, ideértve az egyenlő bánásmódot, amely hasonló ahhoz, amit máshol „eljárási igazságossággként” definiálnak. Álláspontja szerint ezeket tartalmaznia kellene a rendőrségi teljesítmény és hatékonyság mérésének, mivel ezek kapcsolatban állnak a közösségi rendőrségi munkával. Elemzést nyújt az empirikus és elméleti kutatások hatásairól és eredményeiről a rendőrség teljesítménymérésének területén. Az elsődleges célja annak megállapítása, hogy mennyire függ össze a társadalmi egyenlőtlenség a rendőrségi teljesítményt mérő mutatókkal. A szerző szakirodalmi következtetése az, hogy a társadalmi különbségek mutatói létező mutatók, de továbbra is marginális szerepet töltenek be a különböző rendőrségi szervezetek teljesítményértékelése során. Mindez annak ellenére állapítható meg, hogy a társadalmi különbségek a „teljesítményintézkedések” hatékonyságára kiemelkedően hatnak. Végso konklúziója az, hogy súlyos következményekkel járhat, ha a hatékonyság – különösen a rendőrség esetén – nem támaszkodik a szociodemográfiai tényezőkre (Charbonneau, Riccucci, 2008).

A teljesítménymutatók jellemzően két kategóriába sorolhatók: azok, amelyeknek célja az eredményes működés mérése, és azok, amelyek a hatékonyságot mérik. A szakirodalom általában úgy határozza meg az eredményességet, hogy milyen inputmennyiség szükséges a bizonyos mennyiségű output eléréséhez. A hatékonyság ezzel szemben ennél többet jelent, vagyis a szolgáltatás minőségével együtt azt is magában foglalja, hogy a szolgáltatás eléri célját, és kielégíti a közösség adott igényeit (Hatry, 1980). A hatékonyságot az eredményesség kontextusában vizsgálva kiderült, hogy az egyik fejlesztése a másik rovására mehet (Grizzle, 2002). A hatékonyság- és eredményességméréseket széles körben használják rendőrségi területen. A hatékonyságmérés elemei közé tartozik például a bűnözés mértéke, a letartóztatások száma, a nyomozás eredményességi mutatói. A teljesítményre vonatkozó intézkedések hatékonyságához tartozó mutató a letartóztatások és a rendőrök arányszáma, valamint a rendőrségi járművek használatának fajlagos költsége. Ugyanakkor egyre nagyobb lett a tudományos aggodalom, amely szerint ezek az indikátorok háttérbe szorítják az olyan demokratikus és alkotmányos értékeket, mint amilyen a méltányos és tisztességes eljárás és az egyenlő bánásmód, amelyek pedig a rendőri eljárások középpontjában állnak (Brunet, 2006). Collier megállapításai szerint a rendőrök úgy vélik, hogy amíg teljesítményüket kizárólag számok alapján mérik, úgy nagy lesz a kísértés, hogy kevésbé foglalkozzanak a gyanúsítottakat vagy áldozatokat érintő emberi jogi kérdésekkel (Collier, 2001).

Brunet álláspontja szerint mindezek alapján különösen fontos, hogy a társadalmi egyenlőség érvényesüljön a teljesítménymérésben, s ez különösen a bűnüldöző szakmában magától értetődő követelmény. Először is, az alkotmányos szabályozás és a lényeges törvények mindenkivel szemben megkövetelik az egyenlő bánásmódot. Ezen túlmenően a közösség beállítottsága eltolódott a jogszerű és méltányos eljárások irányába az elmúlt néhány évtizedben, kényszerítve a rendőrséget annak biztosítására, hogy a bűnüldöző szervek tisztviselői az összes csoportot méltányosan és tisztességesen kezeljék (Brunet, 2006). Meg kell említeni, hogy a szociodemográfiai szempontok figyelmen kívül hagyása költséges és mérhetetlen eredményre vezet.

Grizzle tanulmánya rávilágít arra, hogy a teljesítményértékelési rendszerek összehasonlító vizsgálatai elsősorban a közigazgatás területéről származnak, de nem hiábavaló felhívni a figyelmet az e területet jellemző közgazdaságtani és vezetéseméleti megállapításokra sem. Kutatási adatai azt mutatták, hogy az eredményességmérés gyakorisága meg-

haladja a hatékonyság teljesítménymutatóinak használatát, továbbá ott, ahol eredményességi mutatók vannak jelen, a hatékonyságot jelző intézkedések hiányoznak. Ez a jelenség azzal függ össze, hogy a legtöbb esetben, amikor a rendőrség az eredményességét akarta javítani, az akadályozta a költséghatékonyság elérését, így vagy az egyiket, vagy a másikat helyezte előtérbe az értékpreferencia megválasztásánál (Grizzle, 2002).

Shilston, az Egyesült Királyságban lévő northumbriai régió rendőrségi vezetője a „fekete doboz” módszerét vezette be mint minőségi alapú értékelést. Ennek során felhasználja a repülési balesetek nyomozásának terminológiáját és módszertanát. A tanulmány megállapítása szerint ez a módszer képessé tenné a rendőrséget arra, hogy megvizsgálja az eseményeket kronológiailag, vagyis a statisztikai adat keletkezési folyamatának egészét nézve. A minőségi mutatók a bejelentéstől a megoldásig – vagyis a kimeneti eredményig – a saját tevékenység tudatos értékelését helyezik előtérbe, így detektálhatóvá válna a rendőrségnek a kimeneti statisztikai adatok alakulásában betöltött saját szerepe. A szerző arra a következtetésre jutott, hogy a rendőri teljesítmény kvantitatív mérései hibásak, és azokat ki kell váltani, vagy legalábbis kiegészíteni kvalitatív módszerekkel. Olyan eljárást fejlesztett ki, amely elemzi a teljesítmény keletkezését, és a fejlődést szolgálja mind az egyén, mind pedig a szervezet szintjén. Követve a légi balesetek protokollját, egy idővonal mentén rekonstruálni és ábrázolni lehet az okokat. A tények rekonstrukciójának fázisában választ kaphatunk az eljárás minden szakaszában arra vonatkozóan, hogy mi történt, annak érdekében, hogy a probléma természetét feltárva a jövőben mindezek elkerülhetővé váljanak.

A hipotézis az volt, hogy e reformok nyomán a tényleges ügyfelek valós helyzetekben megjelenő igényeinek jobb színvonalú kiszolgálása hozzájárulhat a rendőrség iránti közbizalom növeléséhez. Azonban szinte lehetetlen nyomon követni és lineáris eljárással empirikusan bizonyítani a 112 egyéni és 43 rendszerszintű hiányosság és a közbizalom növekedése közötti összefüggést. Mindazonáltal, bár cáfolhatatlan ok-okozati összefüggéseket nem lehet felállítani, meg kell jegyezni, hogy a pilot program ideje alatt folyamatosan nőtt a rendőrség iránti közbizalom Northumbria területén – legalábbis a közvélemény-kutatások alapján ez állapítható meg. 2009 júniusában Northumbria rendőrsége a 8. helyen végzett 43 rendőri szervezet közül Angliában és Walesben a közbizalom tekintetében. A pontosan egy évvel később elvégzett újabb felmérés ugyanezt a szervezetet már az 1. helyre rangsorolta. Nem a northumbriai rendőrség vezetőinek kellett kitalálni a rendőrség működése és feladatellátása érdekében a legjobb megoldásokat és legcélszerűbb reformokat. A „fekete doboz” kutatás megmutatta, hogy mit szeretnének valójában az igénybevevők.

Egybevetették a jogi szabályozás tükrében az ügyfelek elvárásait a valós helyzetképpel. Rekonstruálták, hogy mi történt valójában, és tudomást szereztek arról, hogy a rendőrséggel kapcsolatba kerülő „vevők” nem optimális szolgáltatási értékhez jutottak. Emiatt fontos szempont volt, hogy olyan szemtanúkhöz jussanak, akik képesek voltak függetlenként megítélni a szolgáltatás minőségét, és amennyiben lehetséges volt, kamerás felvételt szereztek be. Ennek eredményeként a vezetők nemcsak a beosztottak egyéni hibáit ismerték fel a szervezeten belül, hanem azt is, hogy az igénybevevők oldaláról hogyan és mennyire alakíthatók ki hatékony munkamódszerek a gyakorlatban. Ami a legfontosabb, hogy a „fekete doboz” módszer olyan eszközöket kínált, amelyekkel át lehetett ültetni a gyakorlatba a reformokat, jobb szolgáltatási színvonalat lehetett biztosítani, valamint segítségükkel növelhető volt a rendőrség iránti társadalmi bizalom. Az eljárás munkaterhe főként az adatok felvételében és azok részletes nyilvántartásában, vezetésében rejlik. A legtöbb rendőri szervezetnek

az Egyesült Királyságban (és a világon máshol is) rendelkezésére áll egy hasonlóan részletes és teljes információs adatbázis a bejelentett esetekről és intézkedésekről. Ez az adatbázis gazdag forrást nyújt, ahonnan egy ilyen fejlesztő csapat ki tudja nyerni az információt, s ennek révén előre lehet lépni a minőségi szolgáltatásnyújtás felé. Sajnálatosan ez a lehetőség azonban szinte mindig kihasználatlan marad (Shilston, 2011).

Annak megítélése, hogy melyik rendőri szolgáltatás minősül sikeresnek, az elmúlt évtizedben alapjaiban változott meg az Egyesült Királyságban. Korábban hagyományosan az objektív és számszerű teljesítménymutatók jelentették a sikeresség kritériumait – mint például a bűnözés aránya és a reakcióidő –, de ezek nagyrészt átadták helyüket a közbizalom szubjektív fogalmának, amelynek végső terméke a rendfenntartás minősége. A hagyományos és az újszerű megközelítés között azonban óriási szakadék tátong, mivel a tradicionális indikátorok nem tudták kiszolgálni azt a követelményt, amely a közösségnek igazán számít (Hough, 2007b). Myhill és Quinton meggyőzően foglalta össze a szolgáltatási modell potenciális előnyeit a rendészetben, beleértve a közvélemény bizalmát is. Eszerint, ha a közbizalom tényezőjén javítani kell, akkor az új meghatározás sikere érdekében egy új gyakorlati megközelítés alapján pontosan meg kell érteni és feltérképezni, hogy mi is folyik a szolgáltatásnyújtás konkrét felületein. Ez azt jelenti, hogy aprólékos és szisztematikus vizsgálatnak kell alávetni, fel kell tárni és dokumentálni a szolgáltatás minden szegmensét (Myhill, Quinton, 2010).

3.1. Egy lehetséges jó gyakorlat bemutatása

Annak érdekében, hogy a rendőrség szervezeti teljesítményértékelésének nemzetközi standardjait megismerjük, megkerestük az Európai Rendőrakadémiát (European Union Agency for Law Enforcement Training, CEPOL). Azt kértük, hogy a tagállami rendőri szervek tájékoztassanak bennünket arról, hogy működik-e náluk szervezeti teljesítményértékelés, és ha igen, akkor milyen szempontok alapján végzik ezt. Érdemi választ egyedül az Egyesült Királyságból kaptunk. A válasz lényegét tekintve egy internetes link volt, amelyen a különböző megyék rendőrségeinek szervezeti teljesítményértékelése érhető el.⁴⁸ Minthogy a link egy CEPOL-kapcsolattartótól megküldött, hivatalosnak tekinthető válasz volt, ezért annak tartalmát hitelesnek fogadtuk el.

Az elérhető adatok két nagyon fontos tanulsággal szolgáltak. Az egyik az, hogy a rendőrség teljesítményértékelési mutatói a társadalom számára nyitottak, minthogy egy nyílt internetes linken bárki számára hozzáférhetők.⁴⁹ Ez messzemenőig biztosítja a rendőrség működéséhez szükséges állampolgári bizalom legfőbb forrását jelentő transzparenciát. A másik lényeges következtetés pedig a teljesítményértékelés szerkezetére vonatkozik. Eszerint három pillérből álló értékelési rendszert alkalmaznak. Az egyiket a bűnözés objektíven megismerhető adatai jelentik a lakosságszámra vetítve. A másik a legitimitás, amely lefedi a lakossági bizalmat és az ennek forrását jelentő társadalmi egyenlőséget. A harmadik pillér pedig a pénzügyi hatékonyság jelenti. E három összevetése alapján négyfokozatú skálán értékelik az adott rendőri szerv teljesítményét.

⁴⁸ Forrás: www.justiceinspectrates.gov.uk/hmic/ (letöltés dátuma: 2016. 09. 10.)

⁴⁹ A hazai statisztikai elérhetőségek fontosabb linkjeit a 3. mellékletben közöljük.

4. A minőségmérés módszertani dilemmái

Amint korábban rögzítettük, kooperatív jellegéből eredően a közbiztonság állapotát a rendőrség munkáján kívül számtalan egyéb tényező befolyásolja. Ezért vegytiszta képet alkotni a rendőrség munkájának minőségéről pusztán a közbiztonságot jellemző adatok alapján kevésbé lehetséges.

Amikor a közbiztonság állapotát a rendőrség munkájára próbáljuk vetíteni, akkor lényegét tekintve negatív megközelítést alkalmazunk. A közbiztonság – mint államcél – akkor valósulna meg, ha teljes körű, 100%-os biztonság lenne. Mivel ez nem lehetséges, be kell érünk a biztonság egy alacsonyabb fokával. Lényegét tekintve a közbiztonság egyes adatainak relativizálása alkalmas lehet arra, hogy megismerjük annak tényleges állapotát. Figyelembe kell venni a rendőrség jogállami és természetes korlátait. Előbbi a rendészeti beavatkozás jogi határait jelöli ki, utóbbi pedig azon a belátáson alapszik, hogy a biztonságot sértő, illetve veszélyeztető cselekmények az emberi természetből fakadnak, s e tulajdonságokat rendészeti eszközökkel megváltoztatni, de még befolyásolni sem lehet. Ezért tartózkodni kell attól, hogy az összбүнözés alakulásából vonjunk le a rendőrség működésének minőségére vonatkozó, messzemenő következtetéseket. Ennek megfelelően kijelöljük a jogsértéseknek azon körét, amelynek alakulására a rendőrség egyáltalán képes bármiféle hatást gyakorolni.

Ez alatt olyan külső tényezőket értünk, amelyek a rendőrség működési körén kívül esnek, de azt nem állíthatjuk, hogy a rendőrségtől teljes egészében függetlenek. Ha ugyanis azt állítanánk, hogy a бүнözési adatok a rendőrségtől teljesen független külső tényezők, akkor az annak elismerése lenne, hogy a rendőrség nincs semmiféle hatással a бүнözésre, és ezáltal a közbiztonságra sem. Ezzel pedig elismernénk azt is, hogy a rendőrség funkciója kimerül a megtörtént jogsértésekre való reagálásban, lényegét tekintve pedig megtorlással silányulna. Ez természetszerűen nem elfogadható álláspont, mert tagadná a rendőrség védelmi, őrködő, rendfenntartó funkcióját. Ezért a бүнözési adatokkal exogén tényezőkként kell számolnunk, egyfelől mint indikátorokkal, másfelől mint a meghatározott mutatók viszonyzámaival.

Ha elfogadjuk a rendőrség közbiztonság-megóvásában betöltött központi szerepét, akkor meghatározható a közbiztonság fogalmi körébe vonható események és jelenségek köre, amelyet a rendőrség képes meghatározóan befolyásolni. Amennyiben a közbiztonság a rendszer outputja, úgy az ennek állapotára vonatkozó adatok, az erről kialakult társadalmi kép, illetve a közbiztonságérzet is a бүнбүнözési rendszer kimeneti eredményét képezi.

4.1. Mérési-értékelési lehetőségek a területi hatások tükrében

Ahogy Sallai János a *Belügyi Szemlé*ben fogalmazott, a бүнбүнözésföldrajz eredményeit a rendőrség (így a rendészettudomány is) alkalmazza (Sallai, 2010). A rendészeti jelentés szempontjaiban mindez úgy jelenik meg, hogy a hagyományosan gyűjtött makrostatisztikai és szervezeti teljesítményértékelés adatait a lokalitás jellegzetességeinek függvényében kell értékelni.

Bíró Gyula már idézett tanulmánya alapján a közbiztonságérzet meghatározó tényezői között a következő helyi szempontokat emelhetjük ki (Bíró, 2011):

Bűnügyi-közlekedési tényezők: a szűkebb és tágabb lakóhelyen történt – lakosságközeli – bűncselekményszám alakulása, valamint a bűncselekmények „minősége” a közvetlen lakóhelyen, továbbá az egyén által a legtöbbet használt útvonalak közlekedési állapota.

Közterületek rendjével kapcsolatos tényezők: a közvilágítás állapota az egyén közvetlen lakóhelyén és a munkahelye körül, a közvetlen környezetében tapasztalt köztisztasági helyzet.

A humán kapcsolatokkal és a humán kommunikációval kapcsolatos tényezők:

- az egyén és a rendőrök egymáshoz való viszonya;
- a rendőri jelenlét a közterületeken;
- a rendőri reagálóképesség minősége;
- a különböző bűncselekményekkel kapcsolatos rendőrségi és sajtókommunikáció milyensége;
- a polgárőri jelenlét a közterületen.

A társadalmi hatások vizsgálatakor fontos háttéranyag lehet az integrált városfejlesztési stratégiák elemzése is. Az elkészítéséhez szükséges háttéranyagból (Dietz, 2011) azt láthatjuk, hogy a közbiztonság kérdésköre fontos módszertani és (területi) koncepcionális elem. A munkacsoportokban például együtt kezelik a közbiztonság kérdését a gazdasági aktivitással és a foglalkoztatással, a fiatalok helyzetével, a bevándorlók kérdésével, a város-rehabilitáció célterületeinek behatárolásával, illetve a lakossági részvétellel.

1. táblázat

Az előkutatás eredményeinek területi dimenziói

	Átlag	Módusz	Terjedelem	Minimum	Maximum	Válaszolók száma (N)	
						Érvényes válaszok száma	Adathány
Az értékelési rendszerben kellően hangsúlyt kapnak a területi sajátosságok	2,57	3	4	1	5	60	0
A rendőri szervek értékeléséhez szükséges lenne figyelembe venni a lakosság véleményét	3,78	4	4	1	5	60	0

Forrás: a szerző saját kutatása (Sallai et al., 2016)

4.2. Néhány gondolat a rendőrségi munka hatásterületeinek kijelöléséhez

Rogge és Vershelde (2012) nyomán alapvetően hat rendőri funkciót tudunk meghatározni, amelyek alapján a helyi lakosság megítélheti a rendőrség munkáját. Ezek a dimenziók támogatást adnak a biztonság fogalmának konceptualizálásához is.

Közösségi/partnerségi munka: Ez a közösség körében végzett szolgálattal azonosítható, amelynek része a helyi problémák megismerése, illetve a lakosság információkkal való ellátása. A közösségi munka tipikusan a helyi rendőri szervek tevékenységére jellemző. A területi, illetve területi jogállású szervek feladatkörében csupán esetlegesen és másodlagosan jelenik meg.⁵⁰ Mivel a helyi rendőri szervek a rendőrség alapegységei, ezért ez a hatásterület megkerülhetetlen, és fontos, hogy területi jellegzetességeinek kibontása a „jó rendészet” program feladatainak egyikét képezze.

Elérhetőség a lakosság számára: Tulajdonképpen a segélyhívás és segítségkérés, valamint a reakcióidő.

Beavatkozás: Válságok, tömegek, rendezvények kezelése. Ezek a feladatok egyrészt elvonnak a közösség számára, másrészt viszont szinte minden esetben a társadalmi érdeklődés homlokterében állnak. Ennek oka az a széles körű nyilvánosság, amely ezeket a feladatokat jellemzi. Hazai viszonylatokban ez a funkció tényleges módon a rendőri csapaterő tevékenységével azonosítható. Ennek a funkciónak a minősége igen jól meghatározható és a többitől elkülöníthető. Az összes többi rendőri funkció a mindennapi életben egymással szoros összefüggést mutat, ennek megfelelően egymásra gyakorolt hatásuk révén egymástól függetlenül nem mérhetők. A csapaterős tevékenységnek ellenben megvan az a sajátossága, hogy egyetlen jól meghatározott feladat végrehatására szerveződik. Megvalósításában szinte valamennyi szolgálati terület részt vesz, de feladatukat egyetlen cél elérése érdekében végzik, egyszemélyi felelős vezetés alatt.

Áldozatvédelem: Ez a hatásterület a másodlagos viktimizáció elkerülését és az áldozatsegítést öleli fel. Itt fontos vizsgálni az áldozattá, illetve elkövetővé válás valószínűségét, elkerülésének lehetőségeit, valamint az egyes területi sajátosságokat. A hatásterület szorosan kapcsolódik a közösségi/partnerségi dimenzióhoz (Bozorádi, Jász, Szarvák, 2005).

Helyi nyomozások: Természetes, hogy a területi és országos hatáskörű nyomozó hatóságok esetén a hatásterületek a saját hatáskörükben folytatott nyomozások lesznek.

A közrend fenntartása: Ténylegesen az rendőrség örökdő, rendet megóvó funkciójával azonosítható (Rogge, Vershelde, Marijn, 2012).

⁵⁰ A Készenléti Rendőrség (a továbbiakban: KR) végez települési szinten közterületi szolgálatot, de ez nem azonosítható a közösségi munkával, mert a KR országos illetékességű szervként nem kötődik egyetlen településhez sem. Az ilyen irányú munkájuk eseti, időszakos vagy visszatérő jellegű, de korántsem állandó, a lakossággal való kapcsolatuk pedig alacsony intenzitású.

5. Indikátorcsoportok kialakítása a rendészeti munka megítéléséhez⁵¹

A következő csoportosítás klasszikus megközelítéseket (a közösségi és a nyomozati munka szintézise) tükröz. A projekt további részeként a területi jellemzők hatékonyabb operacionálizálása után megoldást kereshetünk például a tanyás térségek, az üdülőkörzetek és a gyermekvédelmi centrumokkal rendelkező települések/terek biztonságérzetének javítására is.

- I. A közösségi munkához a helyi lakosság visszajelzése, elégedettsége, illetve a partnerség működése (komplex települési/térségi együttműködést jelentenek a szubjektív-objektív biztonságérzetet javító komplex közpolitikai programok) szolgálhat indikátorként. Természetes, hogy ez a funkció roppant szerteágazó, mert magában foglalja a lakossággal való napi szintű személyes kapcsolattartást, a problémák meghallgatását, a megoldásukban való közreműködést, a fogadóórákat, az iskola-rendőr-programot, a különböző bűnmegelőzési célú lakossági propagandamunkákat, a gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött funkciót stb. A megelőzés és a lakossággal való kapcsolattartás minőségéről csak a szolgáltatást igénybe vevők, azaz a lakosság különböző csoportjai képesek érdemi információval szolgálni. Az, hogy a rendőrség hány helyszínen, mennyi időt töltött ilyen jellegű munkával, önmagában véve a minőségről semmit nem árul el, csupán egy mennyiségi mutató, ezért a „jó rendészet” kutatásának célkitűzéseit követve a lakosság elégedettségét is mérni kell.
- II. Annak indikátora, hogy mennyire elérhető a lakosság számára a rendőrség, a reakcióidő, vagyis a híváskezdemenyezés és a rendőri intézkedés megkezdése közötti idő. A hívásfogadó és tevékenységirányító központok munkáját mérő adatok rendelkezésre állnak. Ezekből arra nézve vonható le következtetés, hogy mennyi idő telik el a tevékenységirányítási központ (a továbbiakban: TIK) feladatainak megkezdése, és a rendőri egységek helyszínre küldése között. Ez fontos adat, de lényegét tekintve a rendőri reagálás társadalmi céljának csak egy összetevője, minthogy a lakosság egy adott ügy kapcsán nem a tevékenységirányítás működését ítéli meg, hanem problémájának gyors, hatékony megoldását várja, amelyhez szükségképpen hozzátartozik a hívást fogadó és továbbító hívásfogadó központok működése is. Ezért nem lehet az ügyeletek munkáját külön faktorként értékelni, hiszen adott ügyben egy több fázisból álló munkafolyamat első, második lépései. Az elérhetőség kapcsán több indikátor alkalmazása is szóba jöhet. Ilyen a rendőrséggel való napi szintű kapcsolattartás, ez azonban nehezen lenne elválasztható a közösségi munkától (I. indikátorcsoport) és a közrend fenntartásának minőségétől (IV. indikátorcsoport), így önálló indikálása szükségtelen. Felmerülhet a helyi rendőri szervek ügyfélfogadásának minősége, ez viszont csak azok körében mérhető, akik a kapcsolattartásnak ezt a módját választják. Ebben az esetben az „ügyfél-elégedettség” szolgálhat indikátorként. Ugyanezen gondolatmenet alapján a telefonon tett bejelentések esetében is mérhető az ügyfél-elégedettség. Felvetődött, hogy a hivatalos fogadóórák lehetnének az elérhetőség eszközeinek indikátorai. Ezekkel kapcsolatban azonban az a gyakorlati tapasztalat, hogy igen alacsony szintű, a nulla felé konvergál a fogadóórák kihasználtsága, ez ezért nem alkalmazható indikátorként. A részjelentés elkészíté-

⁵¹ A különböző hatásterületek minőségét jelző indikátorok meghatározását lásd az I. mellékletben.

sének idején egyelőre nem megoldott az online kapcsolattartás, ezért az internetes elérhetőség szintén nem alkalmas indikátornak. Mindezek alapján a „jó rendészet” kutatásának első fázisában az látszik, hogy az elérhetőség mérésére leginkább alkalmas indikátor a reakcióidő.

- III. A beavatkozás területén a minőségi indikátorok azért határozhatók meg külön, mert a többi rendőri funkciótól eltérően a csapaterő alkalmazásának önálló célja van: egy adott rendezvény biztosítása. Itt a „rendezvény” fogalma alatt az események lehető legszélesebb körét értjük. Idetartozónak fogadunk el minden olyan társadalmi, ember által szervezett eseményt, amelyen csapatszolgálattal tartják fenn a rendet. Ennek megfelelően e tanulmány keretein belül rendezvénynek tekintjük többek között a sportrendezvényeket, a demonstrációkat, a felvonulásokat, illetve a védett állami vezetők részvételével megvalósuló eseményeket.
- IV. Az áldozatvédelem területe a rendészeti cselekvés interdiszciplináris területe. A folyamatban egyszerre van jelen az „orvoslás” és a „prevenció”. A munka eredményességét területi és társadalmi dimenziók határozzák meg.
- V. A nyomozati munka eredményessége nem azonos azzal, hogy a bejelentett bűncselekmények mekkora hányadát terjesztik fel az ügyészséghez vádemelésre. Sokkal inkább lehetne váderedményességgel mérni, ugyanakkor ezzel egyfelől az ügyészség hatékonyságát is mérnénk, másfelől pedig az időben hosszan elhúzódó ügyek miatt a statisztikai adatok elemzése lehetetlenné válna. Ezért be kell érünk a hagyományos értelemben vett nyomozáseredményességi mutató használatával. Ez a mutató nem azonosítható az ismeretlen tetteses ügyek felderítési mutatójával. Igazán tiszta helyzetképet ennek a mutatónak a használata eredményezne. Másfelől az ismert elkövetőkkel szemben indított eljárások eredményes befejezéséhez sem nélkülözhető a bünygi szervek eljárása.
- VI. A közrendfenntartás minőségének meghatározásához nem elegendők sem a bűncselekmények, illetve szabálysértések száma, sem a rendőri létszám, sem pedig a rendőri intézkedések mutatói. De még a közterületi órák száma sem szolgál semmiféle minőségi mutatóval. Ezek önmagukban véve legfeljebb mennyiségi mutatók, de annak érzékeltetésére nem alkalmasak, hogy ezek a mutatók milyen minőségű rendőri munkát jellemeznek, illetve eredményeznek. Ezért ennél a funkcionál az lehet indikátor, hogy az adott típusú közrendet sértő cselekményekkel szembeni rendőri fellépés milyen mértékű változást eredményez a cselekmények számában, illetve az adott volumenű rendőri fellépés milyen volumenű kriminalitásra adott válasz. Ezt a funkciót kellően tágra kell értelmezni, és itt kell megvizsgálni a közterületek és a közlekedés rendjének, illetve a határforgalom rendjének fenntartására irányuló rendőri munka minőségét. A közrendvédelmi szolgálattal összefüggésben a rendőri intézkedések terén ehhez két indikátor szükséges. Egyfelől a meghatározott típusú regisztrált bűncselekmények és a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek elfogásának aránya, másfelől a kibocsátott körözések és az elfogott körözöttek aránya.

A vizsgált jelenség természetéből adódik, hogy ahol több bűncselekmény történik, ott több is jut a hatóság tudomására, ennél fogva itt okszerűen várható el több elfogás. Ugyanez a logika lesz irányadó az elfogatóparanccsal körözött elfogása esetében is. A különböző hatóságok által kibocsátott körözések és az elfogások aránya megmutatja a körözési munka minőségét. A közlekedésrendészet területén a szabályszegéseket, illetve az ezek miatt bekövetkező baleseteket kell indikátorrá alakítani úgy, hogy megfelelő arányszámot képezzünk a baleseti okok és az ezekkel szembeni rendőri intézkedések között. A határrendészet területén el kell fogadni, hogy a migrációs nyomást a rendőrség nem tudja befolyásolni, az ebből eredő problémákat azonban képes kezelni. E munka eredményességét ezért a migrációs nyomás tükrében kell megítélni.

5.1. Néhány észrevétel a szervezeti minőségértékelés módszertanához

Önmagában a lakosságszám semmit nem árul el azokról a területi sajátosságokról, amelyek meghatározzák a kriminalitást. Azt gondoljuk, hogy az eltérő helyi sajátosságok eltérő szervezeti, személyzeti, technikai feltételrendszert kívánnak meg ahhoz, hogy a különböző földrajzi területeken dolgozó rendőri szervek legalább közel azonos minőségű szolgáltatást tudjanak nyújtani. Ezért kiemelkedő szempontként kezeljük, hogy a szervezeti teljesítményértékelés mutatószámai helyett minőséget jelző mutatókat kell kialakítani. Ezek alkalmasak arra, hogy megmutassák a rendőri szervek munkájának minőségét (így az objektív/szubjektív biztonságérzet javításának területi-térégi meghatározottságát), ezzel pedig azt, hogy mely inputértékeken kell változtatni ahhoz, hogy az outputértékek pozitív irányba mozduljanak.

Fontos, hogy a mérőszámok abszolutizálása helyett viszonyszámokat képezzünk. Ez pedig azt is jelenti, hogy olyan mutatók használatára van szükség, amelyek magukban foglalják a helyi társadalmi egyenlőtlenséget leképező indexeket is. Előrebocsátható, hogy ezáltal első ránézésre rosszabbnak tűnő eredményeket kapunk, mint a meglévő szervezeti teljesítményértékelés alapján. Ez azonban csak látszólagos, mert az így megkapott eredmények a korábbtól eltérő mértékegységűek lesznek, mivel fajlagos mérőszámként határozzák meg azokat. Az eltérés oka abban áll, hogy nem a szervezet önmaga által megszabott teljesítménykritérium-elérési szintjét mérjük, hanem azt a társadalmi hatást, amelyet a rendőrségi munka előidéz. Ez a megoldás alkalmas arra, hogy támogassa a rendészetpolitikai, területpolitikai (egyszóval komplex közpolitikai) döntéseket, mert közvetlen visszajelzést nyújt azok hatásáról, társadalmi támogattságáról.

Legalább két erős indok szól a fajlagos mérőszámok alkalmazása mellett. Egyfelől a fajlagos viszonyszámok jobban tükrözik a valóságot, mint az abszolutizált mérőszámok. Másfelől pedig a fajlagos mérőszámok alkalmazása lehetővé teszi, hogy figyelembe vegyük annak a társadalmi közegnek a valóságát, amelyben a rendőrség működik. Az abszolutizált mérőszámok alkalmazása nem teszi mérhetővé a rendőrség kriminalitásra gyakorolt hatásait. Mélni kell a lakosság és a rendőrséggel közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfelek elégedettségét is.⁵²

⁵² „Nem tekinthetjük ilyen érdemi visszacsatolásnak a belügyi kormányzat által kezdeményezett és lebonyolított iskolai és önkormányzati lekérdezést vagy az alkalomszerű, kampányszerű közvélemény-kutatásokat.”
Lásd: Christián (2015: 7).

Elgondolásunk szerint a hatékonyságmérés (amely a minőségbiztosítás fejlesztését is szolgálja) megvalósulhatna az egészségügyben használatos módszertan adaptációjával is. Úgy gondoljuk, hogy homogén betegcsoportok mintájára létre lehetne hozni a homogén ügycsoportokat. Ám az egészségügytől eltérően ez természetesen nem szolgálhat a rendőrség finanszírozásának alapjaként. Legfeljebb arra lehet alkalmas, hogy meghatározzák egy bizonyos ügytípus megoldására rendszerint fordított erőt és eszközállományt. Természetes, hogy a leghomogénebb csoporton belül is lehetnek eseti jelleggel viszonylag jelentős eltérések, ám ezek hosszú távon kiegyenlítődnek. Ezért ezzel az eljárással meg lehet állapítani, hogy az adott ügytípus megoldása egy adott rendőri szervnél általában véve mennyire hatékony. Ez azonban már nem eredményességi, nem is minőségi, hanem pénzügyi hatékonyságmérés (is), ezért ennek kidolgozása nem célja a *Jó állam – jó rendészet* programnak, hiszen erre a KÖFOP-2.1.1.2. számú projekt javaslatai szélesebb körű lehetőségeket biztosítanak.

6. Összegző gondolatok

A „jó rendészet” fejlesztését támogató tanulmányunkban arra törekedtünk, hogy körbejárjuk azokat a tényezőket, amelyek hatással lehetnek a lakosság/közösségek szubjektív biztonságérzetére, valamint a közbiztonság objektív – számokban kifejezhető – állapotára. Mivel a feladat elvégzését mindenki a rendészetért felelős szervezettől várja, projektünk óhatatlanul a rendőrség munkáját is értékeli.

A rendőri munka összetettsége, az ágazat más alrendszerekhez való sokrétű kapcsolódása alapján azt mondhatjuk, hogy a rendőri szervezet teljesítményértékelésének egy (megítélésünk szerint nagy) szegmensét jelenti a társadalmi dimenzió. Teoretikusan azt mondhatjuk, hogy mindezt a szervezeti működés hol gyengíti, hol pedig erősíti. A „jó rendészet” projektcsomag első szakaszában ezért fontos, hogy javaslatot tegyünk a biztonság erősítéséhez kapcsolódó dimenziókra és tényezőkre.

A második szakaszban szerepet szánunk a közösségi tervezésnek, amelynek során az ágazat szakértőivel beszélünk arról, hogy miként látják a jó rendészet közpolitikai elemeit, illetve a tanulmány által vizsgált kérdéseket, a biztonság fogalmának speciális területi/közösségi ágenseit, szereplőit, a rendészeti munkával kapcsolatos partnerség minőségét, illetve azt a folyamatot, amellyel a rendőri munka hatásainak társadalmi oldalát mérjük.

Tanulmányunk fontos megállapítása, hogy az eltérő helyi sajátosságok eltérő szervezeti, technikai, személyzeti feltételrendszert kívánnak meg ahhoz, hogy a különböző földrajzi területeken dolgozó rendőri szervek legalább közel azonos minőségű szolgáltatást tudjanak nyújtani. Ezért kiemelkedő szempontként kezeljük, hogy a szervezeti teljesítményértékelés mutatószámai helyett minőséget jelző mutatókat alakítsunk ki. Ezek alkalmasak lehetnek arra, hogy megmutassák, milyen hozzáadott értéke van a rendőri szervek munkájának egy térség szubjektív-objektív biztonságérzetének javításában, ezzel pedig azt, hogy mely input-értékeken kell változtatni ahhoz, hogy az outputértékek pozitív irányba mozduljanak. Ehhez nagyon fontos lépés az integrált társadalmi hatásindikátorok kialakítása, amely segítséget nyújt a komplex ágazati és területi közpolitikai programok tervezéséhez, végrehajtásához.

A hat hatásterület definiálása alapján azt mondhatjuk, hogy a közösségi/partnerségi hatásterület a leginkább komplex társadalmi és területi beágyazottságú. Mindez egyszerre

tekinthető alap- és alkalmazott kutatási feladatnak, amelynek eredményei a biztonságérzetet is szabályozzák. A lakossági vélemények becsatornázása alkalmazott kutatási terület, hatását tekintve ez is összetett: egyszerre érinti a felhasználót és az alkalmazót/fenntartót. Így szervezetszociológiai aspektusának is tekinthetjük, hiszen a hatásterület eredményei rávilágítanak a szervezet humán erőforrás- és költségvetési gazdálkodásának hatékonyságára is.

Az áldozatvédelem hatásterület szintén rendészettudományi és társadalompolitikai meghatározottságú. Ebben a részben szó van az áldozattá, illetve elkövetővé válás valószínűségéről és területi sajátosságairól is. A területnek fontos hatása van az objektív/szubjektív biztonságérzet alakulására. Az általunk felsorolt hatásterületek közül három (beavatkozás, a nyomozási hatékonyság és a közrend fenntartása) inkább a szűkebb rendészettudományi feladatok közé sorolható.

Felhasznált irodalom

- Barabás T., Irk F., Kovács R. (2008): *Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában*. Budapest, ORKI.
- Bíró Gy. (2011): „A közbiztonság és a közlekedésbiztonság egyes kérdései, különös tekintettel a balesetmegelőzésre”. In: *Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése című tudományos konferenciáról szóló tanulmányok*. Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XII/birogy.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 12.).
- Brunet, J. R. (2006): *Measuring social equity performance in the criminal justice system*. Paper presented at the Fifth Social Equity Leadership Conference, Omaha, NE.
- Charbonneau, E., Riccucci, N. M. (2008): „Beyond the usual suspects: An analysis of the performance measurement literature on social equity indicators in policing”. *Public Performance and Management Review*, 31(4), 604–620.
- Christián L. (2014): *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai*. MTA, Law Working Papers. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_43_Christian.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 14.).
- Christián L. (2015): *Rendészeti politika*. MTA, Law Working Papers. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_14_Christian.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 14.).
- Collier, P. M. (2001): „Police performance measurement and human rights”. *Public Money & Management*, 21(3), 35–40.
- Concha Gy. (1905): *Politika II*. Budapest. http://mtdaportal.extra.hu/books/concha_gyozo_politika_2.pdf (letöltés dátuma: 2016. 08. 11.).
- Dietz F. (2011): *Az integrált városfejlesztési stratégia*. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/.../05_Integralt_varosfejlesztas.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 12.).
- Feilzer, M. Y. (2009): „Not fit for purpose! The (ab-) use of the British Crime survey as a performance measure for individual police forces”. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 3(2), 200–211.
- Finszter G. (2007): „A rendészeti funkciók és a határőrség integrációja”. In: Hautzinger Z. (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécsi Határőr Tudományok Közlemények, 7..
- Finszter G. (2008): *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest, RTF, 2008, 167.
- Finszter G. (2009): *Közbiztonság és jogállam*. Forrás: online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Finszter.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 22.).
- Finszter G. (2015): „Egy kutatás tervezése”. *Magyar Rendészet*, 2015/3.
- Grizzle, G. A. (2002): „Performance measurement and dysfunction: The dark side of quantifying work”. *Public Performance & Management Review*, 25(4).

- Hatry, H. P. (1980): „Performance measurement principle and techniques: An overview for local government”. *Public Productivity Review*, 4(4).
- Hough, M. (2007a): „Policing London, 20 Years on”. In: Henry, A., Smith, D. J. (szerk.): *Transformations of Policing*. Aldershot, Ashgate.
- Hough, M. (2007b): „Policing, New Public Management, and Legitimacy in Britain”. In: Tyler, T. R. (szerk.): *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*. New York, Sage.
- Irk F. (2003): *Közlekedésbiztonság és bűnözéskontroll*. Budapest, KJK.
- Irk F. (2007): *Közbiztonságtan*. RTF, Budapest, Főiskolai Jegyzet.
- Jennings, E. T. Jr., Haist, M. (2003): *Performance measurement – Symbol of substance?* Martin School, University of Kentucky.
- Kaiser T. (szerk.) (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kaiser T. (2016): „Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében”. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/1. Forrás: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/2016-1-az-allamkutatások-helye-a-tarsadalomtudományok-rendszerében.original.pdf (letöltés dátuma: 2016. 03. 11.)
- Kardos P. (2015): „A polgárőrség”. In: Tihanyi M. (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kovács S. (2015): „Rendészeti szabályozás”. In: Tihanyi M. (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Leyrer, R. (2013): „Finding the Right Path of Policing in Hungary”. In: Gorazd Mesko (ed.): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*. New York, Springer science, Business Media, 126.
- Major R., Tihanyi M., Kovács S., Vajda A. (2014): „A nagyvárosi lakosság szubjektív biztonságérzetének javíthatósága”. *Belügyi Szemle*, 2014/5.
- Mátyás Sz. (2012): A Debreceni Rendőrkapitányság elkövetői és bűnelkövetői vonzáskörzete. *Magyar Rendészet*, 2012/2.
- Myhill, A., Quinton, P. (2010). „Confidence, Neighbourhood Policing, and Contact: Drawing Together the Evidence”. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3)
- Remek É. (2015): „A nagyvárosok közbiztonsági és szubjektív biztonsági helyzete – Különös tekintettel a válság és a jól-lét fogalmára”. In: Hervainé Szabó Gy., Folmeg M. (szerk.): *Társadalmi válságok, konfliktusok a jól-lét kontextusában*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 59–79.
- Rogge, N., Verschelde, M. (2012): „A composite index of citizen satisfaction with local police services”. *Hub Research Papers, Economics & Managment*, 2012/13,
- Patyi A., Szalay P., Varga Zs. A. (2012): *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei*. Szakértői változat, forrása: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 25.).
- Sallai J. (2010): „Bűnözésföldrajz: a rendőrség szolgálatába állított tudomány”. *Belügyi Szemle*, (2010) 62:(9) 95–107.
- Sallai J., Mátyás Sz. (2015): „Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban”. In: Hervainé Szabó Gy. (szerk.): *A 21. század eleji államiság kérdőjelei*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 335–407.
- Shilston, T. G. (2011): „Black box: A qualitative method for improving public confidence in policing through micro-analysing service delivery”. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(2), 125–131, doi: 10.1093/policing/par003.7.
- Smuk P., Kocsis M. (2009): „A jogállamiság 20 éve – tudományos konferencia Győrött”. *Közjogi Szemle*, 2009/3. 70–71.
- Szarvák T., Jász K., Bozórádi J. (2006): *A családon belüli erőszakról egy kutatás tükrében*. Szolnok, Országos Bűnmegelőzési Központ, Szolnok Önkormányzat, Szolnok Rendőrkapitányság, 63.
- Szirtes K. (2010): *Pillanatkép a megelőzési bűnözésről*. Forrás: www.kimisz.gov.hu/data/cms26135/Szirtes_Klara_Pillanatkep_a_megelőzési_bunozesrol.pdf (letöltés ideje: 2016. 07. 22.).
- Team Consult-jelentés (1991): Budapest, kézirat.

- Tihanyi M. (2015): „A városok problémái”. In: Korinek L. (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Young, M. (1991): *An inside job: Policing and police culture*. Oxford, Clarendon Press. Working paper, University of Kentucky.
- Vári Vince (2015): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés, Miskolc, Miskolci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola.

Internetes források

- www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/ (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.).
- www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf, A Nemzeti Együttműködés Programja (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.).

Mellékletek

1. melléklet

Kísérlet a rendészeti munka társadalmi hatásindikátorainak kialakítására

A melléklet elején néhány módszertani megjegyzésünkben kiemeljük, hogy az egységes nyomozó hatósági és ügyészégi bűnügyi statisztika (a továbbiakban: ENYÜBS) olyan közhiteles adatbázis, amely az ügyek befejezését (büntetőeljárási döntést) követően kiállított statisztikai adatlapok feldolgozásán alapul, így adatszolgáltatását tekintve jelentős időbeli regisztrációs eltérés jellemzi, az adott időszakban lezárt, és nem pedig az iktatott ügyeket tartalmazza. Az ENYÜBS tehát követő jellegű statisztika, ezért elsősorban hosszabb távú trendek, idősorok kimutatására alkalmas. Adattartalma és jellemzői miatt elsősorban a stratégiai döntések előkészítéséhez szükséges háttéranyagok, valamint bűnügyi, bűnözési prognózisok, éves (esetlegesen féléves) jelentések elkészítésére alkalmas.

A „követő jelleg” természetes velejárója a bűnügyi statisztikai adatnak (tudniillik büntetőeljárási döntést követően lehet regisztrálni). Arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy míg a bűnügyi helyzet tekintetében az adatok követő jellege értelemszerűen adott (mivel nem a bűncselekmény elkövetésének, hanem regisztrálásának időpontjában történik a számbavétel), addig a bűnüldözés helyzetének megítélésében a regisztrált adat adekvátabb megközelítést tesz lehetővé. Ennek megfelelően az indikátorok meghatározása során nem a statisztikai, hanem az aktuális ügyforgalmi jellegű adatok felhasználása indokolt. Ilyen adat lehet a feljelentések száma, az elrendelt nyomozások száma, a folyamatban levő nyomozások száma, az ügyforgalmi szaldó stb.

A melléklettel az a célunk, hogy olyan kiegyensúlyozott kevert teljesítménymutatókról gondolkodjunk, amelyek már magukban foglalják a helyi társadalmi egyenlőtlenséget leképező indexeket is (Charbonneau, Riccucci, 2008).

*A lakosság értékelésére alapozó indikátorok*⁵³

A közösségi/partnerségi munka és az áldozatvédelem teljes egészében, a közrend fenntartásának minősége és a lakosság számára való elérhetőség pedig részben az ügyfelek elégedettségével mérhető. Az ügyfél fogalma e körben nem azonosítható a közjog ügyfélfogalmával. *Az áldozatvédelem esetében az áldozat kriminológiai fogalmát tágabban kell értelmeznünk, és indikátorként minden olyan személy elégedettségi mérésen alapuló véleménye fogadható el, aki a rendőrség felé feljelentést, bejelentést tesz.* A véleménymérés módszere a rendészeti területen lényegesen több problémát vet fel, mint például a civil területen működő szolgáltatások igénybevétele esetén. Az ismert véleményfelmérési módok itt különleges szabályok

⁵³ Az I., II., IV., VI/1. indikátorcsoportokhoz.

betartása mellett alkalmazhatók.⁵⁴ A véleménymérést kiegészítheti, ha az ügyfélkör egyéb technikákkal is értékeli a rendőrség munkáját.⁵⁵

Közvetlen módon, valamely rendőri szervnél személyesen tett bejelentések esetében az „ügyfél-elégedettség” kérdőíves módszerrel mérhető, ha megfelelően biztosított a kitöltött ívek és a kitöltő személyének azonosíthatatlansága. Ellenkező esetben a kérdőívben alkalmazott skálák értékelhetetlenek lennének. Ezzel a megoldással a közrend fenntartásának minősége és a lakosság számára való elérhetőség részben indikálható. Ennél az indikátornál ez a két terület szoros összefüggést mutat, ezért célszerű önálló indikátorként kezelni.

A közösségi munka és a helyi közrend fenntartásával kapcsolatos rendőri munka értékelése jelentős részben ugyancsak az ügyfél-elégedettséggel mérhető. Itt azonban az ügyfél fogalma nem esik egybe sem a közigazgatásban használt fogalommal, sem pedig a fenti értelemben vett „ügyfélfogalommal”, hanem annál lényegesen tágabb személyi kört ölel fel. E tekintetben az „ügyfél” lehet mindenki, aki a rendőrség őrködő, védő, rendfenntartó szerepének eredményeiben részesül. Ez végső soron a társadalom egészével azonosítható. A társadalmi elégedettség mérése döntő jelentőségű. Ez az indikátor természetét tekintve nem szakmai, hanem sokkal inkább közpolitikai jellegű.

A társadalom nem szakmai szempontok, hanem saját szubjektív benyomása alapján hoz értékkéítéletet. Az pedig elképzelhetetlen, hogy a társadalom elégedetlen a rendőrséggel, a rendőri vezetéssel, ugyanakkor elégedett a rendőrséget irányító kormányzati munkával. Ez az indikátor tehát egyfajta politikai jelzés a kormányzat irányába is. Ebből a felismerésből eredően szükséges a lakossági visszajelzések folyamatos nyomon követése annak érdekében, hogy a rendészet ne csupán a szakmai, hanem a társadalmi igényeknek is megfeleljen, így növelve a kormányzatba vetett bizalmat. E körben az elégedettségmérés alkalomszerűen, rendszeres időközönként visszatérő kérdőíves felmérése alapján alapulhat. Az indikátorkészítés módszertanához térségi szintű „térkép” elkészítése is szükséges, hiszen a közösségi és a partnerségi munka eltérő erősségű és mélységű lehet az ország különböző fejlettségű területein.

A lakossági elérhetőség indikátorai⁵⁶

A lakosság számára való elérhetőség indikátora a reakcióidő. Ezen azt az időt kell érteni, amely a bejelentés híváskezdeményezése és a rendőr helyszínre érkezése között eltelik. Ennek értékelése összetett feladat, mert alapvetően három, egymástól jól elkülöníthető szervezeti

⁵⁴ Az egyik megválaszolandó kérdés az anonimitás. A bejelentő nem anonim, hiszen felveszik az adatait. A probléma nem is ez, hanem a válasz, a kérdőív, illetve a válaszadó anonimitása. A problémára adott egyik lehetséges válasz az, ha a bejelentő tájékoztatást kap a véleménykérés anonimitásának hiányáról. Ebben az esetben önként dönt arról, hogy ennek ismeretében kíván-e véleményt nyilvánítani vagy sem. A kérdések tisztázására a részjelentés 2-3. fázisában pilot projekt szervezése ajánlott. Ebbe be kell vonni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot.

⁵⁵ Természetesen a véleményfelmérés során kapott visszajelzés nemcsak egyszerű értékelésre adhat lehetőséget, hanem arra is, hogy összetett módszertannal is kiegészüljön, s így a „jó rendészet” kutatás adott ügycsoporton belül fókuszcsoportot vagy szupervíziós csoportot is szervezhet az azonosított, pozitívan vagy negatívan értékelt területek elemzésére. Több módszer alkalmazásával és egy pilot program támogatásával nemcsak egy rendőri tevékenységhez kötődő, számszerűsített értéket, minősítést kaphatunk, hanem további támogatást, áttekintést adhatunk az integrált bűnmegelőzési feladathoz is.

⁵⁶ A II. indikátorcsoportoz.

elem működése szükséges a rendőri reagálóképesség fenntartásához. Az ORFK Ügyeleti Főosztályának hívásfogadó központjai, a megyei rendőr-főkapitányságok tevékenységirányítási központjai és végül a járőrszolgálatot működtető helyi rendőri szerv munkájának összességén múlik a reagálási képesség. Érdemes az egyes szervezeti elemek működését külön-külön is vizsgálni, mert így állapíthatók meg az esetleges gyengeségek, amelyek további fejlesztést igényelnek. Ugyanakkor egységes indikátorként kell értékelni ezeket. Felvethető annak lehetősége, hogy a hívásfogadó központok ideje ne számítson bele a reagálási időbe. A rendőrség jelenleg ezt a gyakorlatot követi azzal az indokkal, hogy ennek az időnek a hosszát befolyásolja a bejelentést tevő személy kommunikációs készsége, tudatállapota stb.

Ekhez két megjegyzés kívánczik. Az egyik arra vonatkozik, hogy a bejelentés felvétele kétoldalú kommunikációt feltételez, ezért ennek időben elhúzódó jellegét nem lehet egyoldalúan a bejelentő terhére róni. A másik megjegyzés pedig az, hogy a hívásfogadó központokat, amelyek a korábbi gyakorlattól eltérően plusz szervezeti és kommunikációs elemet jelentenek a bejelentő és a helyszínre érkező járőr között, csak az elmúlt években építették ki. Ez a rendőrség saját, belső szervezeti megoldása a bejelentések fogadására. Annak ellenére, hogy ez a megoldás kormányzati döntés eredménye, ezt a szervezeti elemet és eljárását nem hagyhatjuk figyelmen kívül, nem tehetünk úgy, mintha nem a bejelentésekhez kapcsolódó protokoll része lenne, mert ezzel hibás adatokat kapnánk. Az adatok hibája ebben az esetben abból származna, hogy a reakcióidő kiszámításánál egy teljes munkafázist figyelmen kívül hagynánk. Mindazonáltal eltérnénk a „jó rendészet” kutatás eredeti célkitűzésétől, miszerint a rendőrség működésének minőségét társadalmi oldalról közelítjük meg.

A lakossági bejelentések számos típusa ismert. A teljesség igénye nélkül ilyenek: a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére vonatkozó tény, adatot tartalmazó bejelentések; a balesetről szóló bejelentések; az öngyilkossági szándék bejelentése; személy eltűnésének bejelentése stb. De bármiről legyen is szó, amennyiben rendőri intézkedésre van szükség, abban az esetben mind szervezeti, mind pedig társadalmi oldalról nézve a bejelentésekre való reagálás munkafolyamata a hívás kezdeményezésétől a HIK-en, majd TIK-en át a rendőr helyszínre érkezéséig tart. Az indikátor kialakításánál korrekciós tényezőként számolni kell az illetékességi terület nagyságával, amely nehezen vitatható módon kihat a rendőrség működésének minőségére. A kérdőíves felmérés alapján az látszik, hogy a rendőri vezetők is erős befolyásoló tényezőként (3,98) értékelik az illetékességi terület nagyságát.⁵⁷ Ezért nehezen értelmezhető a megyei rendőr-főkapitányságok számára egységesen meghatározott reagálási idő. A rendőri szervek székhelyeitől távol eső települések nehezebben közelíthetők meg, ez pedig kihat a reagálási képességre. Felvethető, hogy korrekciós tényezőként alkalmazzuk az állomány létszámát. Ezt indokoltta teheti, hogy a kérdőíves felmérés szerint a rendőri vezetők erős befolyásoló tényezőként (4,75) értékelték a létszámhelyzetet. Mindazonáltal nehezen vitatható, hogy ugyanannyi bejelentés kezelésére rendelkezésre álló nagyobb létszámú rendőri erő rövidebb reakcióidőt eredményezhet. Az értékelés módszertana a „jó rendészet” kutatás

⁵⁷ A Miskolci Rendőrkapitányság esetében kifejezetten nagy az illetékességi terület, amelyet rendkívül nehéz lefedni rendőri erővel. Ráadásul egymástól viszonylag távol eső, hegyvidéki/dombsági területeken találhatók az egyes települések, s ez a megközelíthetőséget/elérhetőséget nagyban nehezíti. A Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság illetékességi területéhez mindössze egy, a városhoz néhány kilométerre lévő település tartozik, amely rendkívül kedvezőnek tekinthető. A Balmazújvárosi Rendőrkapitánysághoz számos település tartozik, ráadásul az egyik rendőrség több mint 20 kilométerre található Balmazújvárostól.

második ütemében kidolgozható. Mindezek érdekében a reakcióidő standardjait relativizálni kell. Ennek kidolgozása a második ütemben megvalósulhat.

Az elérhetőség másik indikátora az „ügyfelek” elégedettsége. Ennek mérési lehetőségeit már tárgyaltuk *A lakosság értékelésére alapozó indikátorok* című alfejezetben, ezért itt csupán megemlítjük, hogy a telefonon tett bejelentések esetében a módszertan kidolgozására a következő fázisban lehet sort keríteni, s a személyesen tett bejelentéseket – az azonosíthatatlanság biztosítása mellett felvett – kérdőívvel lehet értékelni.

*A beavatkozás indikátorai*⁵⁸

A csapaterős tevékenység komplexitása azt jelenti, hogy nem csupán a rendezvény ideje alatt teljesített szolgálat tartozik ide, hanem tényleges módon e körben kell megítélnünk az állomány felkészítését, kiképzését, az egyeztető tárgyalások színvonalát, a szervezőkkel, rendezőkkel való együttműködés színvonalát, az információgyűjtést, a tervek elkészítését, a vezetés rendjének kialakítását, a logisztikát és egyéb szervezői feladatokat is. Mindezek célja a rendezvény biztonságának fenntartásában foglalható össze. *Ennek megfelelően ezen a területen az egyetlen megragadható indikátor azoknak a rendőri intézkedéseknek a száma, amelyek a rendezvény biztonságát sértő magatartásformák ellen irányulnak.* A képzési, tervezési, szervezési és végrehajtási feladatok ellátásának színvonala meghatározza a rendezvény biztonságának színvonalát. Ennek megfelelően a minden tekintetben magas szintű feladatellátás magasabb fokú biztonságot eredményez. *Minél kevesebb ez a rendőri intézkedés, annál magasabb szintű a rendezvénybiztosítás színvonala.* Az indikátor kialakításakor figyelembe kell venni a rendezvény volumenét. Erre leginkább a résztvevői létszám látszik alkalmasnak. Felmerülhet a rendezvénytípusok kategorizálásának kérdése. Ez azonban nem feltétlenül szükséges, mert igaz ugyan, hogy más jellegű egy sportrendezvény és egy demonstráció, de a rendőri szerepvállalás jellege olyan markáns közös jellemző, amely indokolatlanná teszi a hatásterületet jellemző indikátorrendszer további differenciálását. Annál hatékonyabb a rendezvénybiztosítás színvonala, minél kisebb a

$$\frac{\text{rendőri intézkedések száma}}{\text{rendezvényen lévők becsült létszáma}}$$

hányadosából képezett szám értéke. Végeredményben tehát a 0 mutatószám jelenti a legmagasabb színvonalú teljesítményt.

*A nyomozati munka indikátorai*⁵⁹

A nyomozati munka eredményessége az egyik legösszetettebb indikátorrendszer kidolgozását követeli meg. Ez a tevékenység nem választható el a rendőri működés többi elemé-

⁵⁸ A III. indikátorcsoporthoz.

⁵⁹ Az V. indikátorcsoporthoz.

tól. Szorosan összefügg a közrendvédelmi tevékenységgel, minthogy a közrendvédelmi szolgálati ág által teljesített tettenéréses és körözött elfogások szervezeti haszonélvezője a bűnügyi szolgálati ág. Ugyancsak felvethető a közlekedésrendészeti szolgálati ággal való szoros összefüggés, ugyanis a közlekedési bűncselekmények nyomozásával kapcsolatos feladatokat a közlekedési szakterület látja el, ennek ellenére az itt elért eredményeket mégis a nyomozati munka eredményességénél számítják be. Éppen ezért *el kell fogadni, hogy a nyomozati munka eredményessége nem kizárólag a bűnügyi szervek minőségét jellemzi, hanem megjelenik benne az egész rendőrség bűnügyi célú tevékenységének minősége.* Az összes bűncselekményre vetítve nem célszerű a bűnügyi munka eredményességének mérése, mert nehezen kezelhető információmennyiség állna rendelkezésre, másfelől pedig a nyomozó hatóságok könnyen a gyorsan megoldható, de társadalmilag kevésbé veszélyes cselekményekre koncentrálnának (például szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogok megsértése). Ehelyett *célszerű a lakosságot leginkább érintő, a társadalomra nézve legveszélyesebb bűncselekményeknek* nyomozáseredményességi mutatóit az indikátorok körébe vonni. Ezen bűncselekményeknek a vagyon elleni, a vagyon elleni erőszakos, illetve a személy elleni, valamint a nemi erkölcs elleni bűncselekmények köréből kell kikerülniük: 1. emberölés; 2. rablás (jó részük közterületen történik, a lakosság szubjektív biztonságérzetét az egyik leginkább csökkentő cselekmény, ráadásul – például az emberöléshez képest – viszonylag nagy számban követik el); 3. dolog elleni erőszakkal elkövetett lopás; 4. gépjárműlopás; 5. betöréses lopás; 6. garázdaság; 7. súlyos testi sértés; 8. szexuális erőszak; 9. az összes többi bűncselekmény összesen. A kérdőíves felmérésünk során megkérdezett rendőri vezetők a nyomozáseredményességet tartották a rendőrség működési minőségét jelző legerősebb indikátornak (4,03).⁶⁰

Ennél az indikátornál az eredményesen befejezett ügyek száma magyarázatot igényel.⁶¹ Ez a szám nem azonos a vádemelési javaslattal zárult ügyek számával. Eredményesnek tekinthető a nyomozás akkor is, ha büntethetőséget kizáró vagy megszüntető okot állapítanak meg, illetve abban az esetben is, ha a nyomozó hatóság bűncselekmény hiányát állapítja meg. Eredménytelenek azok az ügyek, ahol a nyomozásmegszüntető okok közül azok szerepelnek, amelyekben a nyomozó hatóság egységnyi idő alatt már nem képes eredményt produkálni – ez alapvetően a gyanúsított kilétére, a bűncselekmény bizonyítására és az elkövető felelősségének megállapíthatóságára vonatkozik.

A nyomozati munka eredményeit számos tényező befolyásolja. Ilyen tipikusan a rendőri erők létszáma, felkészültsége és motiváltsága. Beszédes adat, hogy a megkérdezett rendőri vezetők az állomány morális helyzetét és képzettségét közel azonos, meglehetősen erős (4,4, illetve 4,42) befolyásoló tényezőként értékelték. Ugyancsak idesorolták az egy főre jutó ügyek számát (4,5) és a rendőri szerv állományának létszámát (4,75). Tovább erősíti a megkapott értékeket, hogy az ötfokozatú skálán az adatok 2-es szórásértéket mutatnak a képzettségnél, az egy főre jutó ügyek számánál, illetve az összlétszámnál. Ez azt jelenti, hogy ezeknek a befolyásoló tényezőknek a megítélése viszonylag egységes.

⁶⁰ A válaszadók ennek az erősen rendészeti indikátornak az erősségét 2–5 között értékelték. Ez a szórásérték arra utal, hogy a területi különbségek erősebben érvényesülhetnek.

⁶¹ Meghatározott kategóriában a rendőrség tudomására jutott bűncselekmények/eredményesen befejezett ügyek száma.

Ez többek között jól tükrözi hipotézisünket, amely szerint a teljesítménymutatókban kifejezésre kell juttatni a helyi sajátosságokat. Minthogy a morális helyzet és a képzettség nehezen mérhető,⁶² ezért a rendőri létszámmal mint korrekciós tényezővel kell dolgoznunk. Ez azonban nagyon gyakran belső szervezési munka eredménye. Ezért olyan korrekciós tényezőt kell alkalmazni, amelyben megjelenik a létszám, de nem nyers adatként, hanem munkaerő-kapacitásként. Ezt pedig össze kell kapcsolni az egy főre jutó ügyek számával. *A nyomozati munkának nem is annyira az eredményességét, mint inkább a hatékonyságát jelző indikátort ez esetben az eljárásokra fordított, napokban mért idő jelenti.* Ez pedig már minőségi adat, amelyet az előbb leírt mennyiségi adatok befolyásolnak. Ahhoz, hogy ezt indikátorként használhassuk, két szükséges előfeltételnek kell teljesülnie: meg kell határozni a hasonló ügyek csoportjait (terveink szerint az egészségügyben bevett homogén betegségek csoportjának mintájára), és az ezen ügyekre általában elvárt ráfordítási időt. Természetes, hogy nem az abszolút értelemben vett legrövidebb nyomozási idő a leghatékonyabb, de azt meg lehet állapítani, hogy adott ügytípusban általában mennyi a nyomozásra fordított idő. Ezt az időt számos tényező befolyásolhatja, például: sértettek száma, elkövetők száma, sértettek/elkövetők külföldi tartózkodási helye stb. Meg kell vizsgálni, hogy ezek alkalmazhatók-e korrekciós tényezőként. A homogén betegségcsoportok alkalmazása számos anomáliát felvet az egészségügyi finanszírozás során. Ezért nem azt állítjuk, hogy ez a megoldás kritika nélkül alkalmazható lenne a rendészetben. De az az elvi alap megállja a helyét, hogy hasonló típusú ügyeket statisztikai szempontból homogén csoportba lehet rendezni, és ezekhez hozzá lehet rendelni az általában elvárt idő, erő és eszköz ráfordítását. Ez azért is célszerű lenne, mert jó orientációt jelenthetne az egyéni teljesítményértékeléshez. A másik szükséges feltétel pedig az, hogy korrekciós tényezőként figyelembe kell venni az egy rendőrnél lévő ügyek számát, mert ez jelentősen befolyásolhatja egy-egy eljárás időtartamát. Minthogy ez már a hatékonyságmérés területe, ezért ennek részletes kidolgozására a KÖFOP-2.1.1.2. számú projekt biztosíthat jó keretet.

A közrend, közbiztonság fenntartásának indikátorai⁶³

A közrendfenntartás funkciójának mérésére a bevett, de igen leegyszerűsítő megoldás a különböző deliktumok 100 ezer lakosra vetített számaránya. Ugyancsak ehhez a területhez tartozik a rendőri intézkedésekben megnyilvánuló eredményesség, amelynek leegyszerűsítő vizsgálata az intézkedések számának alakulására szorítkozik.

A bűncselekmények, illetve egyes szabálysértések számát a jövőben is indikátorként kell alkalmazni. Ezt alátámasztják azok a kérdőíves eredmények, amelyek szerint a vagyon elleni (3,8), az erőszakos (3,93), a közterületi (4,02) és meglepő módon az összébűncselekményi (3,8) adatok erős indikátorai a rendőri munka minőségének. Ez utóbbi adat azért okozott meglepetést, mert hiányzik belőle annak a valóságnak a felismerése, hogy a rendőrség nem képes minden bűncselekménytípus számszerű alakulására hatást gyakorolni. A szabálysértések száma

⁶² A képzettség e tekintetben nem azonosítható teljes egészében az iskolai végzettséggel. Ide kell értenünk az állomány szakmai tudásának tényleges színvonalát. Itt és most leginkább ez utóbbit értjük az állomány képzettsége alatt.

⁶³ A VI. indikátorcsoporthoz.

(3,13), a közlekedési szabálysértések száma (3,22) és a tulajdon elleni szabálysértések száma (3,3) ugyanakkor meglepő módon a megkérdezettek véleménye szerint nem minősül erős indikátornak. Ezek mögött az adatok mögött az a vélekedés állhat, hogy a rendőrség lényegesen kevésbé képes a jogsértések ezen csoportjára hatást gyakorolni, mint a bűncselekményekre. Ez az adat összefüggésben állhat a rendőrséget jellemző bűnügycentrikussággal. De ugyanígy utalhat arra, hogy a megkérdezett vezetők a tömegével előforduló kisebb jogsértések társadalmi veszélyességének csekélyebb foka miatt adták a gyengébb értékelést.

El kell fogadni, hogy számtalan tényező befolyásolja a bűncselekményi és szabálysértési számokon alapuló objektív mutatókat, amelyek közül csak az egyik a rendőrség munkája. Azt is el kell fogadni, hogy a rendőrség nem tudja befolyásolni minden bűncselekménytípus alakulását. Ezért a második ütemben ki kell jelölni azt a bűncselekményi kört, amely a rendőrség munkáját jelző indikátorként alkalmazható. A rendőrségtől független tényezők között lehet megemlíteni a lakosságszámot, a lakosság különböző – a kriminalitásra is ható – demográfiai jellemzőit (például életkor, nemek aránya), a terület gazdasági jellemzőit (például munkanélküliségi ráta, GDP), a terület infrastruktúráját (például közúthálózat, településszerkezet) (Mátyás, 2012: 41–49). Arra kell szorítkoznunk, hogy kiválasszuk a legjellemzőbb, a legerősebben ható és leginkább alkalmazható tényezőket, amelyek egy adott terület kriminalitását befolyásolják, s amelyeket ennél fogva a bűncselekményszám értékelésénél figyelembe kell venni.

A rendőrség működését befolyásoló tényezők meghatározásánál a lakosságszám tűnhet a legrelevánsabb tényezőnek. Ezt bizonyítja, hogy a legfontosabb számított mutatók (minőségi, mennyiségi, eredmény-) gyakorlatilag szinte mind lakosságszám-arányosan kerülnek megadásra. A kérdőíves felmérés során a megkérdezett rendőri vezetők 4,07-ra értékelték ezen tényező befolyásoló erejét, s ez azt mutatja, hogy a szakma is nagy jelentőséget tulajdonít neki. A fenti gyakorlat kizárólagos folytatása csakis akkor lenne helyes, amennyiben az említett számítási módszer beváltotta volna a hozzáfűzött reményeket, vagyis jól működne, és homogén térről és társadalomról beszélhetnénk. Mivel maradéktalanul egyik feltétel sem áll fenn, ezért a kizárólag lakosságszám-arányos számítási mód a jövőben nem alkalmazandó. A lakosságszám adatok felhasználását elsősorban mint befolyásoló/súlyozó tényezőt érdemes szerepeltetni.

Nincs értelme érdemben összevetni két területi egység adatait, ha mögöttes információkat nem elemeztünk, értelmeztünk. A statisztikai adatokra úgy kell tekintenünk, mint egy nyers értékre, amely csak akkor mutatja a valóságot, ha bizonyos szorzókkal együtt alkalmazzuk. Számos olyan tényező létezik, amelyek negatív vagy pozitív irányban befolyásolhatják a kapott statisztikai adatot. Olyan országosan elfogadott és alkalmazott szorzókra (indikátorokra) van szükség, amelyek alkalmazásával a valós statisztikai rangsort kapjuk meg.⁶⁴

⁶⁴ Somogy megyei példa: amikor a 100 ezer főre jutó sértetteket vizsgáljuk megyei szinten, akkor Somogy megye évtizedek óta az egyik legrosszabb eredményt mutatja. Ez alapján rossznak értékelhetnénk a rendőrség működését. Amennyiben a turizmust olyan faktorként alkalmazzuk, amely lakosságszám-arányosan viszonyít a turisták számához, akkor számos magas esetszámmal és gyakorisággal rendelkező település elfoglalhatja a rangsorban a valós helyét (például ha egy településen feleannyi a turista, mint a lakosság száma, akkor ezt 0,8-es szorzóval számoljuk, ha pedig ugyanannyi, akkor 0,5-es szorzóval stb.). Másként fogalmazva: a hagyományos megközelítés csak az állandó lakosságszámmal kalkulál, így azon területek eredményei aránytalanul rossznak tűnnek, ahol nagyarányú az ideiglenes lakosság (például turista). Ennek megfelelően a jövőben a lakosság számarányának számításánál figyelembe kell venni a KSH által közzétett vendégéjszakák adatait is. A módszertan kidolgozása a következő projektszakaszokban várható.

A munkanélküliség és a bűnözés kapcsolata a jól kutatott témák közé tartozik, a munkanélküliség és a bűnözés esetében szoros korreláció figyelhető meg (Szirtes, 2010). Ahol magasabb a munkanélküliségi ráta, ott magasabb bűnelkövetési gyakorisággal találkozhatunk. A hosszabb ideje állás nélküli emberek esetében tehát mindenképp kockázati tényezőként szerepel a munkanélküliség. Egy terület gazdasági és infrastrukturális helyzete kihatással van a munkaerőpiaci adatokra. Ez relatíve egyszerűen mérhető, szemben a többi gazdasági mutatóval, amelyek szintén mérhetők, de rendőri alkalmazásuk nehézkes volna. Ezt a korrekciót már csak a megyei rendőr-főkapitányságok összesített adataiban kell elvégezni, mert helyi szinten alkalmazni a számtalan nehézség miatt illuzórikus lenne. Ezzel a korrekcióval elérhető volna, hogy az egyes területek közötti különbségek figyelembevételével összehasonlíthatóvá válják több rendőri szerv bűnügyi helyzetképe. A terület gazdasági és infrastrukturális helyzetét befolyásoló szerepének nagyságára vonatkozó kérdésünkre a válaszadók 4,23 átlagértéket mutató válaszokat adtak. Ez azt jelenti, hogy ennek a helyi sajátosságnak a figyelmen kívül hagyása a szakmai közvélekedés által nem elfogadható. *Ezért a lakosságszám-arányos bűncselekményszámot korrigálni kell a munkanélküliségi ráta adataival annak érdekében, hogy ez a mutató objektívebb képet mutasson.*

A közrend megóvásának, fenntartásának körében a másik fontos mérőszámcsoporthoz a rendőri intézkedések tartoznak. A jelenlegi teljesítményértékelési rendszerben egyfelől teljesítménymutatók formájában jelennek meg, másfelől rendőrszámra vetítve teljesítménykövetelményi minimumként határozzák meg azokat. Előjáróban le kell szögezni, hogy a rendőri intézkedések valóban beszédes és lényeges mérőszámai a rendőrség működésének. E területen két fontos kérdést kell feltenni. Az egyik: mely rendőri intézkedések kerüljenek az indikátorok közé? A másik: az indikátorintézkedések számai milyen viszonzyszámok függvényében mutatják a társadalmilag hasznos teljesítményt?

Az első kérdés körében a kérdőíves vizsgálat során felvetettünk néhány alternatívát, és ezek indikátorként való alkalmazhatóságát és annak erősségét vizsgáltuk. A megadott intézkedések között szándékosan nem szerepeltek határrendészet-specifikus kérdések, mert a vizsgálati minták – földrajzi elhelyezkedésüknek megfelelően – szélsőségesen eltérő határrendészeti sajátosságokkal rendelkeznek. Az ebből eredő különbségek vélhetően tükröződtek volna a válaszokban is, amelyek ennél fogva nem lettek volna alkalmasak általános következtetések megfogalmazására. Lényegét tekintve három intézkedéstípust vizsgáltunk: az elfogást, az előállítását és a közlekedésrendészeti intézkedést. Ez utóbbit a közlekedés körében kiszabott közigazgatási bírsággal foglalkoztunk meg, mert a két legsebésebb körben ellenőrzött közúti közlekedési deviancia – a sebességtúllépés és az ittas vezetés – egyaránt a közigazgatási bírsággal sújtott cselekmények közé tartozik. Némileg meglepő módon ez az intézkedési forma mindössze 2,97 átlagértéket kapott, tehát meglehetősen alacsony erősségű indikátorként tartják számon a megkérdezettek. Az előállítások száma 3,28, az elfogások száma pedig 3,78 erősségű értéket kapott. A kapott alacsony értékek (az elfogások kivételével) mind azt mutatják, hogy az intézkedések számának kisebb a jelentősége, mint a bűncselekmények számának. Ez mindenképp üdvözlendő eredmény, mert abba az irányba mutat, hogy a megelőzés felértékelődött a reaktivitással szemben. Hosszú távon elképzelhető olyan teljesítményértékelési rendszer, ahol csak a közbiztonság állapotát jellemző bűncselekményi számok adják az értékelés alapját. Ennek ellenére annak nincs realitása, hogy a rendőri intézkedések ne szerepeljenek indikátorként.

Mindezek alapján indikátorként a következő rendőri intézkedések határozhatók meg: 1. bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogása; 2. bűncselekmény gyanúja miatt alkalmazott előállítás; 3. elfogatóparancs alapján alkalmazott elfogás; 4. személyes szabadságot elvonó intézkedés, büntetésből való szökés, illetve személyes szabadságot korlátozó intézkedések szabályainak megszegése miatti elfogás; 5. szabálysértés folytatása miatti előállítás; 6. csavargó gyermek vagy fiatalkorú előállítása; 7. közlekedésrendészeti intézkedések körében a sebességmérés eredményei és az alkoholszintmérés eredményei (ideértve előbbi esetén a szabálysértési és a közigazgatási eljárások számát, a másodikon pedig a közigazgatási és a büntetőeljárások számát); 8. az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményekkel szembeni intézkedések; 9. noha jellemzőit tekintve méltán sorolhatnánk a bűnügyi jellegű indikátorok közé, de mégis a rendészeti területen belül tárgyaljuk az elzárással sújtható szabálysértések eredményességi mutatóit. Utóbbi megoldásnak csupán rendszertani indokai vannak: egyfelől az igazgatásrendészetet hagyományosan a rendészet területéhez soroljuk, szervezetiileg is itt helyezkedik el; másfelől pedig ez a mérőszám nem az igazgatásrendészeti szervek munkájának minőségét méri, mert a szabálysértési előkészítő eljárások lefolytatásában a közrendvédelmi szerveknek igen aktív szerepük van. Ez a mérőszám ekként az elzárással sújtható szabálysértések „nyomozási eredményességi” mutatója.

Néhány lehetséges mérőszám

Az 1. indikátor esetében a viszonyyszámnak a regisztrált közterületi bűncselekmények számának kell lennie. Ugyanis tettenéréses elfogásokra tipikusan közterületi bűncselekmények szolgáltatnak alapot. *Ennek megfelelően azt kell vizsgálni, hogy száz regisztrált közterületi bűncselekményre mennyi tettenérés miatti elfogás jut. Ez megmutatja a rendőri intézkedések eredményességét:*

$$\frac{100 \text{ regisztrált közterületi bűncselekmény}}{\text{tettenérés miatti elfogások száma}}$$

A bűncselekménygyanús előállítások némileg különböznek, mert a tettenéréses elfogáshoz képest lényegesen nagyobb valószínűséggel kerülhet sor erre az intézkedésre olyan cselekmény miatt, amelynek jeleit, nyomait a rendőr közterületen észleli, de maga az elkövetés mégsem ott történt.

Ezért ezt az arányszámot a

$$\frac{100 \text{ regisztrált bűncselekmény}}{\text{bűncselekménygyanú miatti előállítások száma}}$$

hányadosából képezett szám értéke adja.

A 3. indikátor azért lényeges, mert sok esetben ez az aktus realizálja a bűnügyi munka eredményét. Itt a rendőri szerv által kibocsátott körözések számának kell a viszonyyszámot

képeznie. Amennyiben a rendőri szerv egy évben száznál kevesebb elfogatóparancsot közzétét bocsát ki, úgy tíz körözéshez képest 0,1-nek kell számolni egy elfogást:

$$\frac{100 \text{ elfogatóparancsot közzététések száma}}{\text{elfogások száma}}$$

A 4. indikátor esetében a mérőszámot a

$$\frac{\text{személyes szabadságot elvonó vagy korlátozó intézkedések száma}}{\text{szökés, illetve magatartási szabályok megszegése miatt alkalmazott elfogások száma}}$$

hányadosából képezett szám értéke adja.

Az 5. indikátornál a mérőszámot a

$$\frac{100 \text{ szabálysértés száma}}{\text{szabálysértés folytatása miatti előállítások száma}}$$

hányadosából képzett szám értéke adja.

A 6. indikátornál a mérőszámot az

$$\frac{\text{elcsavargott gyermekek, illetve fiatakorúak száma}}{\text{ilyen személlyel szemben alkalmazott előállítások száma}}$$

hányadosából képezett szám értéke adja.

Egy későbbi, esetleges hatékonyságmérési vizsgálat során ezt a viszonyszámot érdemes korrigálni a rendőrsűrűséggel. A rendőrsűrűségnél az egyik legfontosabb feladat a tényleges rendőrsűrűség meghatározása.⁶⁵ Minden rendőri egységnél rontják a számított értéket a rendelkezési állományban lévők, a minisztériumokba és egyéb egységekhez átrendelték (vezényelték), a külszolgálatot teljesítők, a gyeken lévők stb. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az egyes településtípusoknál és településszerkezeteknél eltérő rendőrsűrűség kívánatos. Az európai országok rendőrségeinek létszámadatait figyelembe véve nagy a potenciális rendőrsűrűség, ha a 100 ezer lakosra számított rendőri létszám meghaladja a 300 főt, illetve nagy a tényleges rendőrsűrűség, amennyiben egy szolgálatban lévő rendőr esetében nem éri el a 400 főt a ráeső lakosság szám (Finszter, 2015).

A 7. indikátornál figyelembe kell venni, hogy az ellenőrzés hatékonysága abban áll, hogy a balesetek száma miként változik a rendőri jelenlét hatására. Ugyanakkor a járművezető szabálykövető magatartása általában nagymértékben függ a lebukás veszélyének nagyságától, a tettenérés valószínűségétől. Az, hogy egy járművezető milyen gyakran kerül rendőri ellenőrzés alá, számos tényezőtől függ. Alapvetően meghatározó elem a járművezető forgalomban való részvételének gyakorisága, mennyisége és ideje. Ezzel párhuzamosan természetes, hogy befolyásoló tényező a rendőri jelenlét intenzitása az adott területen. Ugyanakkor nem vitatható az a megállapítás, hogy akit a rendőrség gyakrab-

⁶⁵ „A tényleges rendőrsűrűség azt mutatja meg, hogy miként alakul az adott helyen adott időpontban ténylegesen rendelkezésre álló rendőrlétszám, és a vizsgált település lakosainak egymáshoz mért aránya. A tényleges rendőrsűrűség kizárólag az egy rendőrré eső lakosság számmal mérhető.” Lásd: Finszter (2015: 75).

ban ér tetten, az nyilván gyakrabban is hibázik. Ha pedig a rendőrség a balesetveszélyes magatartásformákat szűri ki, akkor a gyakrabban szabályszegésen ért személyek valóban nagyobb veszélyt jelentenek a közlekedés biztonságára. A rendőri forgalom-ellenőrzés hatékonysága mérhetővé tehető egy arányszám felállításával, amely azt mutatja meg, hogy hogyan aránylik egymáshoz a feltárt szabályszegések és az ugyanilyen szabályszegésekre visszavezethető személyi sérüléssel járó balesetek száma. A rendőri tevékenység annál hatékonyabb, minél nagyobb a

$$\frac{\text{szabálysértésért, szabályszegésért felelősségre vontak száma}}{\text{azonos szabályszegésre visszavezethető balesetek száma}}$$

hányadosból képzett szám értéke. Ha a hányados az 5-öt nem éri el: az intézkedési aktivitás az adott normasértés vonatkozásában nem kielégítő.⁶⁶ Ez természetesen adaptálható az ittas vezetések esetére is: akkor hatékony a rendőrség, ha az ittas vezetés eredményeként bekövetkezett balesetek csökkennek a rendőri tevékenység hatására, illetve az ittas vezetések száma csökken az elrettentés vagy a nevelés hatására. Utóbbi viszont nehezen mérhető, hiszen az ittas vezetés miatt indított eljárások száma elsősorban nem azok előfordulási arányától, hanem a rendőri tevékenység intenzitásától és célirányosságától függ. E nehézség ellenére a közlekedésrendészeti intézkedések terén a sebességméréssel és az ittaság ellenőrzésével kapcsolatban megállapított képlet képezi az indikátort.

A 8. indikátornál a határrendészet területén a fokozódó migrációs nyomás miatt igen nehéz jól használható indikátort meghatározni. Megállapítható, hogy önmagában véve az intézkedések száma nem nyújt semmiféle támpontot. Egy magasabb intézkedési szám jelentheti a migránsok megnövekedett számát éppúgy, mint a megnövekedett legális határforgalmat vagy éppen az eredményesebb rendőri munkavégzést. Ezért 2 indikátor használta látszik indokoltnak. Az egyik a migrációs jelenség rendőri kezelését, a másik pedig az ezen kívül eső határrendészeti tevékenység minőségét hivatott mérni. Az objektivitás érdekében első lépésként meg kell határozni a migrációs nyomást, amely a 100 km-es határszakaszra jutó migránsok számával jellemezhető. A következő lépés a migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények miatt intézkedés alá vont személyek számának megállapítása. Az indikátort pedig így

$$\frac{\text{migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma}}{100 \text{ km-es határszakasz}}$$

hányadosából képzett szám értéke adja.

A migráción kívül eső határrendészeti tevékenység indikátorát a

$$\frac{\text{jogellenes cselekmények miatt intézkedés alá vontak száma}}{\text{átléptetett személyek száma}}$$

hányadosából képzett szám értéke adja.

⁶⁶ A kívánatos arány: 10:1, az optimális: 25:1 (Irk, 2003).

A 9. indikátornál a mérőszámot a

$$\frac{\text{a rendőrség tudomására jutott, elzárással sújtható szabálysértések száma}}{\text{eredményesen befejezett ügyek száma}}$$

hányadosából képezett szám értéke adja.

További indikátorok

A vizsgált hatásterületek teljessé akkor válnak, ha elfogadjuk, hogy a jogállami rendőrség elsősorban jogalkalmazó hatóság, nem pedig biztonságot termelő üzem. Ennélfogva csak az az eredményesség és azok az eredmények fogadhatók el, amelyek a jogszerűség talaján is megállnak. Ezért további fontos indikátorként kell meghatározni a *jogszerűséget*. Ennek mérésére a rendőri intézkedésekkel szemben, illetve a nyomozás során benyújtott panaszok számát, valamint a hivatali bűncselekmények miatt megindított eljárások számát lehet alkalmazni. Azért nem kell a fegyelmi eljárásokkal és a katonai bűncselekményekkel számolni, mert ezek körében elsősorban belső szervezeti működéshez kapcsolódó cselekményeket ítélnek meg. Ezek pedig nem feltétlenül befolyásolják a társadalmi működést, és még csak azt sem lehet állítani, hogy a fegyelmi vétséget megalapozó eljárások sértik a *jogszerűség, arányosság, szükségesség* hármass követelményét. Könnyen megeshet, sőt ez a gyakoribb, hogy a fegyelmi felelősség alapjául szolgáló magatartás szervezeti normát sért (például jelentési kötelezettség elmulasztása, utasítás hanyag teljesítése), nem pedig jogszabályt:

$$\frac{\text{rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok száma}}{\text{rendőri intézkedések száma}}$$

$$\frac{\text{büntetőeljárás-jogi panaszok száma}}{\text{nyomozások száma}}$$

2. melléklet

Összefoglaló táblázat a tárgyalt indikátorokról⁶⁷

(társadalmi folyamatindikátorok)

Bűnügyi és rendészeti intézkedések	Indikátorok	Mutatók, definíció	Lehetséges adatforrás ⁶⁸	A mérhetőség veszélyei/problémái
Közösségi munka, áldozatvédelem és részben a közrend fenntartása, valamint a lakosság számára való elérhetőség	Lakossági elégedettség		Méréssel elő kell állítani ⁶⁹	Egyelőre nem ismert
Lakossági elérhetőség	Reakcióidő, ügyfél-elégedettség		Méréssel elő kell állítani	Egyelőre nem ismert
Beavatkozás (rendőri csapaterő)	<u>Rendőri intézkedések rendezvényen lévők becsült létszáma</u>		HIIKK + SharePoint ⁷⁰	Egyelőre nem ismert
Nyomozati munka	Meghatározott kategóriában a rendőrség tudomására jutott bűncselekmények eredményesen befejezett ügyek		A következő bűncselekmények ügyforgalmi adatai: 1. emberölés; 2. rablás; 3. dolog elleni erőszakkal elkövetett lopás; 5. gépjárműlopás; 6. betöréses lopás; 7. garázdaság; 8. súlyos testi sértés; 9. szexuális erőszak; 10. az összes többi bűncselekmény	Egyelőre nem ismert
A közrend fenntartása	Meghatározott bűncselekmények lakosság-szám-arányos és a második fázisban kijelölt népesség-, illetve gazdaságföldrajzi adatokkal korrigált száma		Bűncselekmények ügyforgalmi adatai	Egyelőre nem ismert
Bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogása	100 regisztrált közterületi bűncselekmény tettenérés miatti elfogások		HIIKK	Egyelőre nem ismert

⁶⁷ A táblázat célja a tanulmányban tárgyalt indikátorok hatékonyságmérési szempontú, jól strukturált és az áttekintést segítő bemutatása.

⁶⁸ Már meglévő vagy pályázati forrásból kifejlesztett; az adat frissítésének kérdése: rendszeres éves szintű vagy nem rendszeres.

⁶⁹ Ilyen adattal a jelentés készítésének idején nem rendelkezünk, a következő időszak feladata, hogy kialakítsuk a mérés jó gyakorlatát.

⁷⁰ HIIKK: határrendészeti, igazgatásrendészeti, idegenrendészeti, közrendvédelmi, közlekedésrendészeti egységes rendészeti statisztikai rendszer + SharePoint, a HIIKK-en alapuló internetes adatbázis, ahová tetszőleges szempontú adatsomagokat lehet kérni.

Bűnügyi és rendészeti intézkedések	Indikátorok	Mutatók, definíció	Lehetséges adatforrás ⁶⁸	A mérhetőség veszélyei/problémái
Bűncselekmény gyanúja miatt alkalmazott előállítás	100 regisztrált bűncselekmény gyanúja miatt előállítások		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Elfogatóparancs alapján alkalmazott elfogás	100 elfogatóparancsos körözés elfogások		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Szökés, illetve magatartási szabályok megszegése miatt elfogás	Személyes szabadságot elvonó vagy korlátozó intézkedések szökés, illetve magatartási szabályok megszegése miatt alkalmazott elfogások		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Szabálysértés folytatása miatt előállítás	100 szabálysértés szabálysértés folytatása miatt előállítás		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Csavargó gyermek vagy fiatalkorú előállítása	Elcsavargott gyermekek, illetve fiatalkorúak ilyen személlyel szemben alkalmazott előállítás		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Közlekedésrendészeti intézkedések körében a sebességmérés és az alkoholszintmérés eredményei	Szabálysértésért, szabályszegésért felelősségre vontak azonos szabályszegésre visszavezethető balesetek		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményekkel szembeni intézkedések	Migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények 100 km-es határszakasz		HIKK	Egyelőre nem ismert
Migráción kívül eső határrendészeti tevékenység	Jogellenes cselekmények miatt intézkedés alá vontak száma átléptetett személyek		HIIKK	Egyelőre nem ismert
Elzárással sújtható szabálysértések	A rendőrség tudomására jutott, elzárással sújtható szabálysértések eredményesen befejezett ügyek		Szabálysértési ügyforgalmi adatok	Egyelőre nem ismert
Egyéb indikátorok	Rendőri intézkedéssel kapcsolatos panaszok intézkedések büntetőeljárás-jogi panaszok nyomozások			Egyelőre nem ismert

3. melléklet

Bűnügyi statisztikai adatgyűjtések

Adatgyűjtési és közzétételi szabályzat, ORFK

A rendőrség adatgyűjtési és adatközlési szabályzata:

www.police.hu/sites/default/files/kozerdeku_adatok_pdf/orfk_kozztetelilista_0215.pdf

ORFK-adatok

Bűnügyi statisztikai rendszer:

<https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>

Közrendvédelem:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/kozrendvedelem

Közlekedésrendészet:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/kozlekedesrendeszeti

Igazgatásrendészet:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/igazgatasrendeszeti

Határrendészet:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hatarrendeszeti

Készenléti Rendőrség:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/keszenleti-rendorseg

Repülőtéri Rendőri Igazgatóság:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/repuloteri-rendor-igazgatosag

Szabálysértési előkészítő eljárások:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/szabalysertesi-elokeszito-eljarasok

Hívásfogadó Központok:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hivasfogado-kozpontok

Kimutatás a térfigyelő kameráról:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/kimutatas-a-terfigyelo-kamerakrol-0

Személyi juttatások, ráfordítások:

www.police.hu/a-rendorsegrol/gazdalkodasi-adatok/szemelyi-juttatasok

KSH-adatgyűjtések

A lakosság közérzeti körképe:

www.ksh.hu/ekozerzet

Idősoros, területi adatok (igazságszolgáltatás alfejezet):

www.ksh.hu/stadat_eves_6_2

Társadalmi haladás mutatók magyarázata (96–97. oldal):

www.ksh.hu/thm/meta.pdf

KSH-kutatószoba, egyéni adatigénylés:

www.ksh.hu/kutatoszobai_hozzaferes

Módszertani tanulmány *Az igazságszolgáltatásról szóló speciális jelentés* elkészítéséhez

Kengyel Miklós – Czoboly Gergely

1. Bevezetés

1.1. A kutatás célja

Az igazságszolgáltatás kutatása több ponton is kapcsolódik a *Jó Állam Jelentés*ben vizsgált témakörökhöz, mindenekelőtt A biztonság és bizalom a kormányzatban keretében tárgyalt *jogbiztonsághoz*, és áttételesen a Demokrácia és a Hatékony közigazgatás tárgykörökhöz is. A jelentés elkészítéséhez alkalmazott módszerek arról vallanak, hogy *megnőtt* a jogalkotók és a kormányzati döntéshozók érdeklődése és igénye a közigazgatás és az igazságszolgáltatás hatékonyságának vizsgálatát módszertanilag és statisztikailag is megalapozó indikátorok kidolgozására és alkalmazására.

A tervezett kutatás – figyelembe véve a *Jó Állam Jelentés*ben, a készülő közigazgatási perrendtartásról az Államreform Bizottság számára készített jelentésben, valamint a *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás* című tanulmánykötetben (Kaiser, 2014) foglaltakat – kísérletet tesz arra, hogy a jó közigazgatás logikája mentén haladva részben elméleti alapokon, részben empirikus kutatások eredményei alapján feltárja a jó igazságszolgáltatás jelentését.

1.2. A kutatás tárgya

A jó igazságszolgáltatás jelentésének feltárásához sorra kell venni azokat a lehetséges forrásokat, amelyek az igazságszolgáltatással szemben jogfilozófiai, társadalomfilozófiai, emberi jogi, alkotmányjogi követelményeket fogalmaznak meg, továbbá azokat az elvárásokat, amelyeket a törvényhozók támasztanak – rendszerint alapelvek formájában – a bíróságok működésével és az eljárási szabályok alkalmazásával kapcsolatban. A jó igazságszolgáltatás egyfelől magában foglalja az igazságosság, a pártatlanság, a méltányosság, az arányosság *eszményét*, másfelől a hatékonyság, a koncentráltság és az időszerűség gyakorlati követelményét is. Térben és időben meghatározott, ezért nem hagyhatók figyelmen kívül a vele szemben támasztott társadalmi elvárások sem.

A jó igazságszolgáltatás jelentéstartalmának feltárása után empirikus módszerekkel vizsgáljuk meg, hogy a magyar igazságszolgáltatás mennyiben felel meg ezeknek a követelményeknek. Az alapelveknek nemcsak önmagukban a bíróságokra és a felekre nézve kell útmutatást tartalmazniuk, hanem a perrendtartás részletszabályain keresztül, konkrét szabályok formájában is. Meg kell vizsgálni azt is, hogy a polgári perrendtartás alapelvei mennyiben

érvényesültek az eljárási részletszabályokban, valamint hogy milyen mértékben tudtak azon keresztül átszűrődni a bírósági gyakorlatba (pl. semlegesség, esélyegyenlőség, időszerűség). A kutatás középpontjába a közigazgatási bíráskodást helyezzük. (A polgári, illetve munkaügyi bíráskodás vizsgálatára a kutatás későbbi szakaszában, elsősorban az összehasonlítás szándékával kerül sor.) Az eredményeket nemzetközi kontextusban is értékeljük.

1.3. A kutatás újszerűsége

A kutatás egyrészt a *jó igazságszolgáltatás* mibenlétének feltárása, másrészt az empirikus vizsgálat során alkalmazott *módszerek* miatt újszerű.

A jó állam fogalmába nemcsak a jó közigazgatás, a jó kormányzás, hanem a *jó igazságszolgáltatás* is beletartozik. A jó közigazgatási eljárásra jellemző alapelvek többsége a bírósági eljárással szemben is megfogalmazható követelményként. A jogszerűség, jogbiztonság, jogegyenlőség, pártatlanság, átláthatóság, a meghallgatáshoz való jog és az észszerű időtartam stb. elvárásainak az igazságszolgáltatásban is érvényesülniük kell. A különbség csupán annyi, hogy egyes alapelvek – a kétféle eljárás természetéből adódó különbségek miatt – *eltérő hangsúlyokat kapnak*, és kiegészülnek az adott rendszerre jellemző speciális elvekkel. Amíg a jó közigazgatás legfontosabb ismérve a hatékonyság és a megbízhatóság, addig az igazságszolgáltatástól mindenekelőtt a *pártatlanságot* és az észszerű időtartamot várjuk el. Ahol áttételesen mindkét feltételrendszer egyszerre van jelen, az a *közigazgatási bíráskodás*: itt ugyanis a bíróság a közigazgatás működésének jogszerűségéről mond véleményt. Ezért a kutatás legfontosabb tárgya a *közigazgatási per*, amelynek elemzése lehetővé teszi a jó igazságszolgáltatás indikátorainak kidolgozását. Ugyanezeket az indikátorokat használjuk fel a polgári és a munkaügyi bíráskodás elemzése során is. Az indikátorok a nemzetközi összehasonlításhoz is alkalmazhatók.

A közigazgatási bíráskodás vizsgálatát időben dimenzionáltan, többféle módszer alkalmazásával végezzük el. Az adatgyűjtés során nem elégszünk meg a rendelkezésünkre álló bírósági és igazságügyi statisztikákkal, hanem nagyszabású *ténykutatást* tervezünk, amelynek során elsősorban *anonimizált bírósági* ítéletek elemzéséből származó adatokat értékelünk különböző statisztikai módszerek segítségével (lásd a 4.3. pontot).

1.4. Kutatási hipotézisek

A közigazgatási perek vizsgálatát először a 2006 és 2015 közötti időszakra nézve végezzük el. 2006 és 2012 között a közigazgatási pereket első fokon a megyei bíróságok (2012-ben a törvényszékek) tárgyalták, tehát az elbírálásuk a *rendes bíróság* hatáskörébe tartozott. 2013-tól kezdődően a közigazgatási és munkaügyi bíróságok mint *különbíróságok* járnak el. A két időszak összehasonlítása során mintegy 50 indikátor alkalmazásával a következő hipotézis igazolására teszünk kísérletet:

- a különbíróság formájában megvalósuló, de a munkaügyi bíráskodással közös szervezeti egységben működő közigazgatási bíráskodás nem növelte az ítékezés hatékonyságát;

- a 2012–2013. évi igazságszolgáltatási reform nem hozott lényeges változást a közigazgatási perek időszerűségében.

A közigazgatási perek vizsgálatát a közigazgatási perrendtartás hatálybalépése (2017. július 1-je) után is elvégezzük.⁷¹ Ugyanazon módszerek és indikátorok alkalmazásával azt a hipotézist kívánjuk igazolni, hogy

- az önálló közigazgatási perrendtartás a közigazgatási határozatok gyorsabb és szakzerűbb felülvizsgálatát teszi lehetővé;
- az önálló közigazgatási perrendtartás szabályai megteremtik az esélyegyenlőséget a felperesek és az alperesként eljáró közigazgatási szervek között;
- az új intézmények és a bírósági szervezet reformja növeli a közigazgatási bíraskodás hatékonyságát.

A hosszú távú idősorok (2015–2018) elemzése során nemcsak a fenti hipotézisek igazolását kíséreljük meg, hanem – egyebek között – a következő kérdésekre is választ keresünk:

- Befolyásolja-e a pernyerési esélyeket, ha a) a felperes természetes személy vagy jogi személy, b) az alperes központi, regionális vagy egyéb szakigazgatási szerv?
- Vannak-e lényeges különbségek a jogérvényesítésben a közigazgatási perek egyes ügýtípusai között?
- Vannak-e lényeges különbségek a jogérvényesítésben a közigazgatási perekben eljáró fővárosi és a vidéki bíróságok között?
- Vannak-e az egyes bíróságokon különbségek a hatályon kívül helyezési gyakorlatban?
- Az egyes ügýtípusokra vetítve milyen arányban jár el az ügyfél személyesen vagy jogi képviselője útján?
- Jobbak-e a pernyerési esélyei azoknak a feleknek, akik jogi képviselővel jártak el?
- Van-e összefüggés a perek tartama és a jogi képviselő igénybevétele között?
- Az egyes ügýtípusokra és bíróságokra vetítve milyen arányban rendelnek ki igazságügyi szakértőt, és milyen arányban szükséges több szakértő kirendelése?

A hosszú távú idősorok (2015–2018) elemzését nemcsak a közigazgatási perekre, hanem a *polgári és munkaügyi perekre* is el akarjuk végezni hasonló módszerek és indikátorok alkalmazásával, hogy ezáltal még közelebb kerüljünk a *jó igazságszolgáltatás* jelentéstartalmához (pártatlanság, időszerűség, költségtakarékosság, hatékonyság, jogbiztonság stb.).

Ha a bírósági (igazságügyi) statisztikai adatokat az *országos népességstatisztikai adatokra* vetítjük, akkor nagyon értékes következtetésekhez juthatunk a közigazgatási, illetve polgári (munkaügyi) perek társadalmi beágyazottságáról. A demográfiai tényezőkön kívül az életkörülmények, az oktatás és az iskolázottság, a munkaerőpiaci viszonyok és a mikrogazdaság állapota is hatást gyakorolhat a perek számára és összetételére. Az egyik kiinduló hipotézisünk az, hogy a gazdasági fejlettség vagy elmaradottság eltérő mértékben hat a különböző pertípusokra: a fejlett gazdaság szükségképpen generálja az üzleti élethez kapcsolódó jogi konfliktusokat (polgári, társasági és közigazgatási jog: engedélyezési eljárás-

⁷¹ Az új szabályok gyakorlati alkalmazásának vizsgálatát 2018-ban kezdetjük el, ettől kezdve állnak majd rendelkezésünkre bírósági ügyforgalmi adatok, illetve anonimizált ítéletek.

rások) míg az alulfejlett gazdaság, a munkanélküliség elsősorban a szociális hiányhelyeztetel kapcsolatos perek számát fokozza, különösen a munkajog, a társadalombiztosítási jog, a szociális jog, illetve a családjog egyes területein. Az iskolázottság – ezen belül is a főiskolai/ egyetemi végzettség – feltevésünk szerint a jogi konfliktusok megoldásának differenciáltabb módszereihez vezet, ezért a perek számának csökkenése irányába hat. A népesség gazdasági aktivitásának növekedése közvetlenül generálhat jogvitákat, nemcsak a polgári, hanem a közigazgatási jog (pl. az adóigazgatás és a különböző engedélyezési eljárások) területén is.

A mikrogazdasági folyamatokkal kapcsolatos adatsorokból a legfontosabbak a regisztrált gazdasági szervezetekre és azok megoszlására (társaságok, egyéni vállalkozók) vonatkozó adatok, amelyek *feltevésünk szerint* lineáris összefüggésben állnak a jogviták számával. A *kiinduló hipotézisünk* az, hogy minél magasabb egy adott területi egységen belül a gazdálkodó szervezetek száma, annál több az üzleti élettel összefüggő jogvita, tehát növekszik a gazdasági perek, a gazdasági nem peres eljárások és a vagyoni kérdésekkel összefüggő polgári perek száma. Egy további *hipotézisünk* az, hogy a gazdasági-üzleti élet változásaira, így a konjunktúrára és a dekonjunktúrára a legérzékenyebben a cégeljárások, illetve a csőd- és felszámolási eljárások reagálnak, amelyeket az igazságügyi statisztika a gazdasági nem peres eljárásoktól elkülönítve tart számon. Konjunktúra esetén nő a cégalapítások száma, s ez a működő társaságok és egyéni vállalkozások számának növekedéséhez vezet, míg a dekonjunktúra eredményeként megszorodnak a csőd- és felszámolási eljárások.

1.5. Felhasznált források

Bíróági statisztikai adatok. A 2006 és 2015 közötti bíróági ügyforgalmi adatok elsődleges forrása az Országos Bíróági Hivatal (OBH) honlapja (www.birosag.hu). Az adatállomány jelenleg 2006-tól 2014-ig elérhető, a 2015. évi adatok feltöltése folyamatos. (Bővebben lásd a 4. pontban.)

Az OBH elnökének beszámolói. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács feladatait 2012. január 1-től az Országos Bíróági Hivatal elnöke vette át. A www.birosag.hu honlapon olvasható éves beszámolók (2012, 2013, 2014) túlmutatnak a statisztikai adatok elemzésén, és az OBH elnökének törvényi kötelezettségéből adódóan sokoldalúan mutatják be a bíróságok helyzetét. A beszámoló mellékletei a bírósági ügyforgalmi statisztikákban, illetve a bírósági statisztikai évkönyvekben nem található adatokat is tartalmaznak. A kutatás szempontjából legfontosabbnak tartott táblázatok a bíróságok személyi állományára (bíróági vezetők, bírák, bírósági titkárok, tisztviselők) vonatkoznak. (Bővebben lásd a 4. pontban.)

Bíróági statisztikai évkönyvek. Az Országos Bíróági Hivatal honlapján (www.birosag.hu) 2009-ig visszamenőleg találunk ún. statisztikai évkönyveket. 2011-ig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, 2012-től az Országos Bíróági Hivatal Bíróági Főosztályának Statisztikai Elemző Osztálya szerepel kiadóként. A statisztikai évkönyvek adatállománya a tárgyévben érkezett ügyeket pertárgy szerinti bontásban is tartalmazza, s ez lehetővé teszi az egyes ügycsoportok (polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási perek, nem peres eljárások) alaposabb vizsgálatát. Különösen fontosak a 2013-ban felállított közigazgatási és munkaügyi bíróságokra vonatkozó ügyforgalmi adatok. A munkaügyi pereket és nem peres ügyeket, a közigazgatási pereket és nem peres eljárásokat pertárgy szerinti bontásban bíróságokként tartalmazzák. (Bővebben lásd a 4. pontban.)

Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP). A statisztikáról szóló 1993. évi törvény 26. § (3) bekezdés c) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta a 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendeletet az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatbegyűjtéseiről és adatátvételeiről. A rendelet az adatgyűjtés nyilvántartási rendszerének kidolgozását a Központi Statisztikai Hivatalra bízta. Az Országos Bírósági Hivatal mint a hivatalos statisztikai szolgálat tagja az OSAP keretében adatgyűjtést folytat a bírósági ügyforgalomról. A 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdése alapján az adatgyűjtésre szolgáló kérdőívek nyilvánosak. (Bővebben lásd a 4. pontban.)

CEPEJ Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice”. A jelentés összeállítója az Európai Bizottság mellett működő szakértői testület. Erre utal a közismert mozaikszó is (CEPEJ: The European Commission for the Efficiency of Justice). Belorusszia kivételével valamennyi európai ország (47) a tagja, míg egyes Európán kívüli országok megfigyelői státuszban vesznek részt a munkájában. 2002. évi megalakulása után az első jelentését 2004-ben adta ki. Azóta kétévenként teszi közzé az európai országok igazságszolgáltatását elemző jelentéseit. A legújabb jelentés 2016-ban várható.

A közigazgatási eljárásra vonatkozó statisztikai adatgyűjtés. 2015 szeptemberében jelentés készült az Államreform Bizottságnak a közigazgatási perrendtartásról, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokat meghatározó 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat 4. pontjában lefektetett részletes hatósági ügyforgalmi statisztikai adatok szolgáltatásáról. Az adatszolgáltatás a Korm. határozat 4. pontjában megjelölt minisztériumok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a járási és kerületi hivatalok, továbbá az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek feladata volt.

A 2013. és 2014. évre vonatkozó űrlapok a következő kérdésköröket fogták át:

- döntésekre vonatkozó adatok;
- kérelem alapján indult jogorvoslati eljárásokra vonatkozó adatok;
- hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokra vonatkozó adatok;
- a hatósági ellenőrzések száma;
- időtartamra vonatkozó adatok.

A 2014. évi adatgyűjtés további szempontokkal egészült ki:

- az eljárási határidők betartására vonatkozó adatok;
- a nemzetközi jogsegélyek száma;
- az ügyintézési időtartamok átlagos ideje;
- ügyfelekre vonatkozó adatok;
- szakértőkre vonatkozó adatok;
- végrehajtásra vonatkozó adatok;
- hiánypótlási felhívásokra és az eljárás felfüggesztésére vonatkozó adatok (száma, időtartama);
- a megindult eljárások száma.

Az érintett szervek nem támogatták az adatgyűjtést a következőkről:

- az eljárás megindulására vonatkozó adatok;

- az ellenérdekű ügyfelekre vonatkozó adatok;
- az időtartamra kiható körülményekre vonatkozó adatok;
- a tényállás tisztázásának körére vonatkozó adatok;
- az eljárások költségének adatai;
- a végrehajtásra vonatkozó részletes adatok;
- a személyzetre vonatkozó adatok.

1.6. Kutatási ütemterv

Modulokba rendezve 2016-tól 2019-ig.

	A kutatási modul tárgya	Tervezett közreműködők	Ideje
1.	<i>A „jó igazságszolgáltatás”</i> • elméleti megalapozó kutatás	Prof. Kengyel Miklós, vezető kutató: Dr. Bodnár Eszter, Dr. Czoboly Gergely	2017. I. félév
2.	<i>A közigazgatási bíráskodás 2006 és 2015 között</i> • állapotfelmérés, statisztikai adatok elemzése, • 1250 anonimizált ítélet vizsgálata	Vezető kutató: Dr. Czoboly Gergely, Dr. Hideg Milán és bírószági fogalmazók, Csuhai Sándor, NKE Mérési és Módszertani Labor	2017. I. félév
3.	<i>Az igazságszolgáltatásba vetett bizalom</i> • kérdőíves felmérés, • 1000 fős reprezentatív mintavétel	Vezető kutató: Csuhai Sándor, NKE Mérési és Módszertani Labor külső közreműködő	2017. II. félév
4.	<i>Polgári igazságszolgáltatás a bírósági szervezeti reform után</i> • 2012–2016 közötti polgári és munkaügyi perek elemzése, • 600 anonimizált bírósági ítélet alapján	Vezető kutató: Dr. Hideg Milán és bírószági fogalmazók, Csuhai Sándor, NKE Mérési és Módszertani Labor	2017. II. félév
5.	<i>Nemzetközi összehasonlítás</i> • külföldi igazságügyi statisztikai adatok, jelentések elemzése	Vezető kutató: Dr. Bodnár Eszter, Dr. Czoboly Gergely	2018. I. félév
6.	<i>A megújult közigazgatási bíráskodás</i> • a közigazgatási perrendtartás hatályosulása, • statisztikai adatok és anonimizált bírósági ítéletek elemzése	Vezető kutató: Dr. Czoboly Gergely, Dr. Hideg Milán, bírószági fogalmazók, Csuhai Sándor, NKE Mérési és Módszertani Labor	2018. II. félév, 2019. I. félév
7.	[feltételes] <i>A polgári perek hatékonyságának vizsgálata</i> • az új polgári perrendtartás hatálybalépése után	Vezető kutató: Dr. Czoboly Gergely, Csuhai Sándor	2020. I. félév

2. Előzmények, előkutatások

2.1. Hazai kutatások a rendszerváltozás előtt

A szocialista tudománypolitika évtizedeken keresztül bizalmatlanul, sőt ellenségesen viszonyult a „burzsoá áltudománynak” tartott szociológiához. A negatív megítélés csak a hatvanas évek második felében változott meg, és a kedvezőbb légkört a jogszociológia is ki tudta használni. A hetvenes évek közepén végezték el az első nagyszabású ténykutatást: a korszak neves jogtudósa, a későbbi igazságügyi miniszter, Kulcsár Kálmán vezetésével az 1976-ban befejezett polgári perek közül 14 450 peres ügy iratait dolgozták fel (Kulcsár, 1982a: 1–153). A nagyszabású aktavizsgálat során arra a kérdésre kerestek választ, hogy „milyen társadalmi rétegek között, milyen gyakorisággal, az élet milyen területén alakulnak ki konfliktusok, és milyen tényezők hatnak közre abban, hogy ezek az érintettek köréből kikerülve »hivatalos úton« – esetleg éppen a bírósági per közbejöttével – nyerjenek elintézészt” (Kulcsár, 1982b: 22).

Egy évtizeddel később e tanulmány szerzőjének nyílt lehetősége arra, hogy a munkatársaival egy kisebb mintán hasonló empirikus vizsgálatot folytasson. Az 1984-ben befejezett peres ügyek közül több mint 2200 aktáját elemeztük (Kengyel, 1990a: 1–157). A kutatás célja a jogérvényesítést elősegítő, illetve hátráltató tényezők feltárása, valamint a gazdasági tényezők vizsgálata volt. A külföldi kutatások módszereit is tanulmányozva öt nagyobb területet választottunk ki a polgári jogérvényesítés vizsgálatához: 1. az igazságszolgáltatás megközelíthetősége, 2. a joghoz jutás és a társadalmi rétegeződés, 3. a perbeli képviselő és az esélyegyenlőség, 4. az időtényezők hatása, 5. a perköltség és a költségkedvezmények.

A két kutatás között eltelt egy évtized alatt már megkezdődtek azok a társadalmi és gazdasági folyamatok, amelyek a nyolcvanas évek végén szétfeszítették a szocializmus kereteit Magyarországon. A kutatás zárótanulmánya előre jelezte a magyar igazságszolgáltatás „szociális üzemzavarát”, amely a kilencvenes években a jogérvényesítés válságát idézte elő.

2.2. Hazai kutatások az ezredforduló után

A rendszerváltozás a magyar bírósági szervezet felépítését lényegesen nem érintette. Hiába merült fel a nyolcvanas évek végén a történelmi modellhez való visszatérés gondolata (Kulcsár, 1990: 1–10, Petrik, 1990: 11–30), a bírósági szervezet átalakítása a vártnál nagyobb akadályokba ütközött. Az igazságügyi reform átfogó koncepciója csak a kilencvenes évek közepére készült el. Az Országgyűlés 1997 nyarán megteremtette a négyszintű bírósági szervezet, az új jogegységi eljárás és a végrehajtó hatalomtól független bírói önzagzatás alkotmányos alapjait.⁷² A bírósági szervezeti reform megvalósulását a jogirodalom élénk

⁷² Az Alkotmány módosítását követően az Országgyűlés elfogadta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvényt, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvényt, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvényt, valamint az ítéletátlak székelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvényt. A felsorolt törvények és az Alkotmánynak a bírósági szervezetre vonatkozó új rendelkezései 1997. október 1-jén léptek hatályba.

érdeklődéssel kísérte, az ezredfordulón egymás után jelentek meg az elemző munkák (Fűrész, 1985; Takács, 1985; Pokol, 2003; Gatter, 2004). A ténykutatások közül Fleck Zoltán munkásságát kell kiemelni, aki egyebek között olyan kérdésekkel foglalkozott, mint a magyar igazságszolgáltatás szervezeti problémái, az igazságszolgáltatási reform hatékonysága, átláthatóság és nyilvánosság, a bírák kiválasztása és képzése, a bírósági költségvetések elemzése, a bíróságok létszámgazdálkodási gyakorlata (Fleck, 2008: I–II. köt.).

3. Nemzetközi kitekintés

3.1. Külföldi kutatások – „Access to Justice”

A jogi jelenségek empirikus vizsgálata már a 19. század utolsó évtizedeiben megkezdődött, de ténylegesen csak a második világháború után vált gyakorlattá. Az ötvenes években indult amerikai vizsgálatokat a hatvanas években követték az első jelentősebb európai ténykutatások. Ezeknek a sikerét több tényező is előmozdította: a központilag támogatott nagyobb szabású kutatási feladatok megoldására intézetek szerveződtek, a számítógépes adatfeldolgozás elterjedése pedig meggyorsította a metodológiai fejlődést. A gyakorlati szakemberek növekvő érdeklődése és aktivitása is kedvező helyzetet teremtett a megvalósításra. Ezzel egyidejűleg megkezdődött a szociológia benyomulása a tételes tudományokba. A szociológiaellenes érzelmek ugyan nem tűntek el teljesen, de lényegesen veszítettek hatásukból.

A hetvenes évek jogi ténykutatásainak sorában jelentős helyet foglalnak el a polgári jogérvényesítés sikerével és az igazságszolgáltatás *hatékonyságával* kapcsolatos vizsgálatok. Ez az átfogó kutatási téma Mauro Cappelletti tevékenységének köszönhetően világméretűvé szélesedett, és „Access to Justice” elnevezéssel számos korábbi terület, illetve ország eredményeit integrálta (Cappelletti, Barth, 1978–1979: I–IV. köt.).

A vizsgálatok középpontjába a „joghoz jutás ténylegességének” kérdése került. Cappelletti szerint a társadalmilag megkívánt hatékonyság ebben a körben csak a teljes mértékű „fegyverzeti egyenlőség” mellett képzelhető el, mert csak ebben az esetben biztosítható, hogy a végeredmény a szemben álló vélemények értékén múljon, függetlenül attól, hogy a felek között mutatkozik-e anyagi vagy képességbeli különbség (Cappelletti, 1976: 673–674). Az általa kezdeményezett kutatási program középpontjába a jogérvényesítés költségtényezőinek vizsgálata került. Ennek során a következő összefüggéseket elemezték: a jogviták megoldásának költségei a bírósági eljárásban; a bírósági útra tartozó jogviták költségsökkentésének lehetőségei; kísérletek a bíróságokon kívüli fórumok létrehozására a költségek csökkentése céljából.

Az eredmények igazolták azt a hipotézist, hogy azok a felek, akik a pereskedéshez megfelelő anyagi háttérrel rendelkeznek, nyilvánvaló előnyben vannak azokkal szemben, akik ilyen kiadásokat nem kockáztathatnak meg. A költségkorlátok mellett ugyanakkor kirajzolódtak azok a „jónak ígérkező intézmények” is, amelyek a jogvédelem, illetve jogérvényesítés hatékonyságát kívánták előmozdítani. Ennek első hulláma a szegényeknek nyújtott jogsegély (*legal aid for the poor*) volt, amelyet a különböző közösségi érdekek képviselete (*representation for diffuse interests*), majd a jogérvényesítés megközelíthetőségének (*access-to-justice-approach*) intézményesítése követett.

3.2. Külföldi ténykutatások – „Chancengleichheit vor Gericht”

A múlt század hatvanas-hetvenes éveiben a német jogszociológia egyik kedvelt témája az igazságszolgáltatás osztálytartalmának vizsgálata volt (Rottleuthner, 1969; Kaupen, Rasehorn, 1971). A stuttgarti Institut für Rechtstatsachenforschung a „Klassenjustiz”-ból eredő hátrányokat a jogkeresők oldaláról is megvizsgálta. Bender és Schumacher kiindulási hipotézise az volt, hogy az igazságszolgáltatásban rétegspecifikus hátrányok érvényesülnek.

A kutatás módszerül választott bírósági aktaelemzés során a reprezentativitás biztosításával 7759 ügyet vizsgáltak meg, ezek közül azonban csak 1738 végződött ítélettel. Így is sikerült bebizonyítani, hogy az esélyegyenlőtlenség alapvetően a peres felek társadalmi státusza közötti különbségre vezethető vissza (Bender, Schumacher, 1980: 70–72). A polgári perben az alacsonyabb társadalmi réteghez tartozó feleket a következő hátrányok érik: minél alacsonyabb a fél társadalmi státusza, annál alacsonyabb a perérték, annál ritkább az ügyvédek igénybevétele, annál ritkább a tanúk előfordulása, annál kevésbé tart ki a fél az ítélethozatalig, és annál kisebb az esélye arra, hogy a pert megnyerje. A kutatók azt is megállapították, hogy nagyobb bírói aktivitásra lenne szükség a sikerhez, ehelyett csökkenő aktivitás tapasztalható.

Az esélyegyenlőség hiányát a különböző ténykutatások a következő tényezőkkel magyarázták:

- nyelvi korlátok (a hivatalos nyelv használatában való járatlanság);
- kommunikációs korlátok és információhiány;⁷³
- bürokratizálódás (az egyénekben a kiszolgáltatottság érzetét kelti);
- a konfliktusok komplexitása és formalizáltságuk a perben;
- az eljárás időtartama;
- az ellenérdekű fél fölénye (ha magánszemély szervezettel szemben pereskedik);
- a csoportérdek érvényesítése ellen ható tendenciák (Reifner, 1981: 143–154, 396–414).

Az ezredfordulóhoz közeledve a német ténykutatások iránya megváltozott, a rétegspecifikus vizsgálatok és az esélyegyenlőség kutatásának helyét elsősorban *szervezetszociológiai* szempontok vették át (Röhl, 1993), és megkezdődött a polgári per alternatíváinak kutatása (Blankenburg, Gottwald, Stempel, 1982).

4. Kutatási módszerek

4.1. Jogi pozitivizmus – a közigazgatási perekre vonatkozó szabályozás áttekintése

A 2006 és 2015 között eltelt tíz év alatt a közigazgatási perek szabályozási környezete többször is változott. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény mondta ki azt, hogy a bíróság *ellenőrzi* a köz-

⁷³ Ezzel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a hivatkozott kutatások még a világméretű internethasználat előtt folytak.

igazgatási határozatok törvényességét [Alk. 50. § (2) bek.]. Az ellenőrzés a közigazgatási határozatok *felülvizsgálatának* formájában valósul meg [Pp. 324. § (1) bek.]. A bíróság akkor vizsgálja felül a közigazgatási határozatot, ha azt az ügyfél jogszabálysértésre való hivatkozással kéri a bíróságtól (Ket. 109. §). Az érintett közigazgatási szerv ellen megindult perekben 2012. december 31-ig a rendes bíróságok jártak el.

A Pp. 23. § (1) bek. i) pontja a közigazgatási pereket a *megyei bíróság* – 2012. január 1-jétől a törvényszék – hatáskörébe utalta, de a társadalombiztosítási határozatok, a munkaügyi ellenőrzés és a munkavédelem keretében hozott, továbbá a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján a megyei (fővárosi) munkaügyi központ által hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata a *munkaügyi bíróság* hatáskörébe tartozott [Pp. 349. § (5) bek.]. A felsorolt perekben a munkaügyi bíróság a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat (Pp. XX. fejezet) alkalmazta.⁷⁴

2006 és 2012 között a *perorvoslatok* közül a fellebbezésre vonatkozó szabályok lényegében nem változtak. 2005-ben került át a Bszi. 23. §-ából a Pp. 326. § (2) bekezdésébe az a rendelkezés, miszerint a közigazgatási perekben a megyei bíróság által első fokon hozott határozatoknál – ha törvény a fellebbezést megengedi – a másodfokú eljárásra a Fővárosi Ítéltábla a kizárólagosan illetékes.⁷⁵

A bírósági szervezetet ért kritika hatására már 2011 tavaszán hatályba léptek a hatékonyabb működést és az eljárások gyorsítását szolgáló módosítások. A 2011. április 18-án

⁷⁴ 2007-ben jelentősen változtak az illetékességi szabályok. Ebben az évben kezdődött meg a közigazgatás regionalizációja, amelynek következtében az addig megyei illetékességi területtel működő közigazgatási szervek összevonásával regionális illetékesséű közigazgatási szervek jöttek létre. Az új illetékességi területek alapjául szolgáló régiók – a fővárost és Pest megyét magában foglaló Közép-magyarországi régiót kivéve – három-három megyéből álltak. Ezen változások kihatottak a Pp. 326. §-ának (1) bekezdése alapján az első fokon eljáró bíróság illetékességére és a Pp. 327. §-ának (2) és (3) bekezdése szerint az alperes személyére is. A közigazgatás regionális átszervezésére való tekintettel a törvény egy *kisegítő illetékességi okot* is előírt arra az esetre, ha az első fokon eljáró közigazgatási szerv illetékességi területe több megyére (megye alatt értve a fővárost is) terjedt ki. Ilyenkor a bíróság illetékességét a felperes belföldi lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye alapítja meg; jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében pedig az a bíróság illetékes, ahol a szervezet belföldi székhelye található [Pp. 326. § (2) bek.]. 2009-ben ismét lényeges módosítás történt az illetékességi szabályokban: tehermentesíteni kellett a Fővárosi Bíróságot, amely kizárólagos illetékességgel rendelkezett mindazon ügyekre nézve, amelyekben az első fokon eljáró közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjedt. A „szolgáltató igazságszolgáltatás” követelményének érvényesülése érdekében a törvény taxative határozta meg azokat az ügycsoportokat, amelyekre nézve a kisegítő, ennek hiányában az általános illetékességi okot kell alkalmazni [Pp. 326. § (7) és (12) bek.].

⁷⁵ Ez a szabály – némi szövegezés- és elnevezésbeli módosítással – a Pp. 326. §-ának (9) bekezdésében 2012. december 31-ig fennmaradt. 2012. július 1-jei hatállyal a Bszi. 193. §-ának (1) bekezdése úgy módosult, hogy 2012. december 31-ig másodfokon a polgári perrendtartás alapján meghatározott ítéltábla jár el. A *felülvizsgálatra* vonatkozóan 2006-ban még csak az általános korlátozások érvényesültek [Pp. 271. § (1) bek.], kivéve az első fokon jogerőre emelkedett ítéletek elleni felülvizsgálatot kizáró szabályt. (E kivétel nélkül – fellebbezés hiányában – a közigazgatási perekben hozott ítéletek ellen egyáltalán nem lehetett volna felülvizsgálati kérelemmel élni.) 2008-ban a felülvizsgálati kérelmek elbírálására bevezették a 120 napos határidőt. 2012-ben szűkítették a felülvizsgálati kérelemmel megtámadható ítéletek körét: a Pp. 340/A. § (2) bek. szerint nincs helye felülvizsgálatnak a) az adóhatóságnál fennálló, továbbá az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, b) a bíróságot kiszabó és c) a kisajátítási ügyekben, ha a közigazgatási hatósági ügyben vagy a bíróságot kiszabó határozatban megállapított fizetési kötelezettség, illetve kártalanítási összeg az egymillió forintot nem haladja meg.

elfogadott Alaptörvény 25–28. cikke lerakta a bírósági rendszer átalakításának alkotmányos alapjait. A reform két sarkalatos törvényben, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben (Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló CLXII. törvényben (Bjt.) teljesedett ki. Az új rendelkezések – néhány kivételtől eltekintve⁷⁶ – 2012. január 1-jén léptek hatályba. A *közigazgatási és munkaügyi bíróságok* mint az Alaptörvény 25. cikkében nevesített különbíróságok 2013. január 1-jén közös szervezeti egységekben kezdték meg a működésüket (Bszi. 191. §).⁷⁷ Szakmai önállóságuk el- lenére igazgatási szempontból a rendes bírósági szervezetbe tagozódnak. A közigazgatási és munkaügyi bíróság *első fokon* jár el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által a hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A közigazgatási perben hozott ítélet el- len főszabályként *továbbra sincs helye fellebbezésnek*, kivéve, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek, és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja [Pp. 340. § (2) bek.].⁷⁸ A fellebbezés kizárása csak az ítéletek vonatkozásában érvényesül, a végzések ellen az általános szabályok szerint lehet fellebbezéssel élni. Másodfokon – ha törvény a fellebbezést megengedi – a *törvényszék* jár el [Bszi. 21. § (1) bek.]. A felülviz- gálat szabályai, valamint a felülvizsgálatból kizárt közigazgatási határozatok köre nem változott. A Kúria a felülvizsgálati kérelem beérkezésétől számított 120 napon belül dönt a felülvizsgálatról.⁷⁹

4.2. Statisztikai módszerek és adatbázisok

A statisztikai módszerek alkalmazása során nem kívánunk konkurrálni az Országos Bírósági Hivatal Statisztikai Elemző Osztályával, amely évről évre közreadja a bírósági statisztikai adatokat (www.birosag.hu). Az adatgyűjtés ügycentrikus, ennek megfelelően az adatfeldol- gozás szempontjai is túlnyomó részben az ügyek érkezéséhez, befejezéséhez és az eljárások időtartamához kapcsolódnak. Az adatok elemzését leíró statisztikai módszerrel végzik, leggyakrabban az eloszlás százalékos értékeinek kiszámításával, majd az így kapott ered- mények szöveges értékelésével. A viszonyítás általában az előző évi (vagy félévi) adatok bázisán történik, de gyakori az azonos szintű bíróságok (pl. törvényszékek vagy ítélőtáblák) eredményeinek összehasonlítása is. A leggyakrabban az ítélkezés időszerűségére vonhatók le következtetések.

⁷⁶ A járásbíróságok 2013. január 1-jétől váltak a helyi bíróságok jogutódaivá (Bszi. 190. §). A közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok a működésüket 2013. január 1-jén kezdték meg (Bszi. 191. §).

⁷⁷ „A közös szervezeti egység létrehozását indokolja, hogy a munkaügyi bíróságok a helyi bírósági szinten jelenleg is részben közigazgatási bírósággént járnak el, elbírálják a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt benyújtott kereseteket.” A 2011. évi CLXI. törvény indokolása a 19–20. §-hoz.

⁷⁸ E rendelkezést közbeszerzési ügyekben a közbeszerzésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell al- kalmazni.

⁷⁹ A törvényszéken működő közigazgatási-munkaügyi kollégium mellett külön törvényben meghatározott számban és illetékességi területtel *közigazgatási és regionális munkaügyi kollégium* működik (Bszi. 20. §).

A kutatás során a rendelkezésünkre álló ügyforgalmi adatokat *más statisztikai módszerekkel* vizsgáljuk meg, és az értékelésünkénél is más szempontokat alkalmazunk. Közép- és emelt szintű statisztikai elemzésekkel (χ^2 -próba, korrelációs számítás, regresszióanalízis és faktorelemzés) olyan jelenségek között igyekszünk összefüggéseket kimutatni, amelyek eddig kívül estek a bírósági statisztikai elemzések látókörén. Így próbáljuk megtalálni azokat az indikátorokat, amelyek – az időszerűsége túlmenően – feltárhatják a jó igazságszolgáltatás jelentéstartalmát. Az elemzés során társadalomstatisztikai adatokat is felhasználunk, hogy összefüggéseket keressünk a demográfiai tényezők, az életkörülmények, a gazdasági aktivitás és a jogviták számának alakulása között.

Bírósági ügyforgalmi statisztikák

2006 és 2014 között az adatgyűjtés szempontjai – az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programra tekintettel – többször változtak. 2006 és 2009 között a bírósági ügyforgalmi statisztikák valamennyi bírósági szintre (helyi és megyei bíróság, ítélőtábla, Legfelsőbb Bíróság) vonatkozóan tartalmazzák a tárgyévben érkezett peres és nem peres ügyek számát, megyék, illetve ítélőtáblák szerinti megoszlását, a tárgyévben befejezett, illetve az év végén folyamatban lévő ügyek számát, valamint a befejezett és a folyamatban lévő peres ügyek megoszlását az eljárás időtartama szerint.

2010-ben az ügyforgalmi statisztika kiegészült a polgári, gazdasági, közigazgatási perek, továbbá egyes nem peres eljárások pertárgy, illetve a csőd- és felszámolási eljárások peralanyok (gazdálkodó szervezetek, felszámolási eljárást kérők) szerinti bontásával. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésének utolsó évében azonban a hivatal az ügyforgalmi statisztikai adatokat egy rövid és egy hosszú elemzéssel egészítette ki. Mindkét elemzés – tartalmilag a statisztikai adatok szöveges értékelése – a következő kérdésekre terjed ki:

1. ügyérkezés;
2. az ügyérkezés bírósági szintenkénti megoszlása;
3. az ügyérkezés alakulása bírósági szintenként;
4. perek az ügyérkezésen belül;
5. a peres érkezés bírósági szintenkénti megoszlása;
6. ügybefejezés;
7. perek az ügybefejezésen belül;
8. ügyhátralék;
9. az ügyhátralék bírósági szintenkénti megoszlása;
10. perek az ügyhátralékon belül;
11. a főváros és Pest megye ügyhátraléka;
12. éven túli perek az ügyhátralékon belül, a főváros és Pest megye részesedése.

A 2012. évi ügyforgalmi statisztikai adatokat már az Országos Bírósági Hivatal tette közzé, amely 2012. január 1-jén kezdte meg működését. A bíróságok ügyforgalmát a 2011. évi táblázattal megegyező adatsorokba rendezte, de a *megyei bíróság* elnevezést a *törvényszék*,

a *Legfelsőbb Bíróság* titulust pedig a *Kúria* váltotta fel.⁸⁰ A statisztikai adatokat kísérő *elemzés* megmaradt, és további szempontokkal egészült ki:

1. jogszabályváltozások;
2. új pertípusok és eljárások megjelenése;
3. esetleges számbavételi változások;
4. a gyűjtött adatok körének módosulása;
5. a dolgozói létszám ingadozása.⁸¹

2013-tól kezdve az ügyforgalmi statisztikákat Excel-táblázatok tartalmazzák. Az újdonságot a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra vonatkozó adatok jelentik, amelyek 2013. január 1-jén kezdték meg működésüket. Ezzel a bírósági hatáskörbe tartozó közigazgatási ügyek elsőfokú intézése a törvényszékek első fokáról a közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz, másodfokú intézése pedig az ítéletábláktól a törvényszékek másodfokú ügyszékéhez került. Fontos változás volt még a korábbi évekhez képest, hogy 2013-tól kezdődően az adatszolgáltatás már kiterjedt a járás-, valamint a közigazgatási és munkaügyi bírósági végrehajtás ügyforgalmi adataira. Az Excel-táblázatokban az abszolút és százalékos értékek mellett megjelentek az ún. tisztított⁸² és tisztítatlan adatok. A táblázatokot kísérő elemzés szempontjai lényegesen nem változtak.

2014-ben jogszabályi⁸³ és módszertani változások is történtek. A jogszabályváltozások miatt, a statisztikai összehasonlíthatóság biztosítása érdekében az adatsorokba tisztított adatok kerültek. Egyebekben az adatfelvétel köre és az Excel-táblázatok alkalmazása változatlan maradt.

Az OBH elnökének beszámolóí

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács feladatait 2012. január 1-től az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke vette át. A www.birosag.hu honlapon olvasható éves beszámoló (2012, 2013, 2014) túlmutatnak a statisztikai adatok elemzésén, és az OBH elnö-

⁸⁰ A hatásköri szabályok változásának megfelelően a Kúria ügyforgalmában az *elsőfokú ügyek* is megjelentek: önkormányzati rendelet felülvizsgálata, helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségelmulasztásának megállapítása (2011. évi CLXXXIX. törvény 136–127. §).

⁸¹ A polgári perek hatékonyságának vizsgálata szempontjából különösen fontos az a tizenegy táblázat, amelyek a bírák, a bírósági titkárok és fogalmazók, valamint az igazságügyi tisztviselők létszámának alakulását mutatják. 2013-tól kezdve ezek a táblázatok az OBH-elnök beszámolóinak mellékleteként is megjelennek.

⁸² A statisztikai adatokhoz fűzött elemzés szerint: „A 2011. évi CLXI. törvényben foglalt jogszabályváltozás miatt, a statisztikai összehasonlíthatóság biztosítása érdekében, úgynevezett tisztított adatokkal végeztük az elemzéseket: az érkezett ügyek számát korrigáltuk. Levontuk belőle a korábban a törvényszéken első fokon, illetve az ítéletáblán folyamatban maradt és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra, valamint a törvényszéken másodfokra érkeztetett ügyek számát. A hitelesség érdekében azonban az elemzés végén található, érintett táblázatokot is mindkét formában, tehát tisztított és tisztítatlan adatokkal is elkészítettük.”

⁸³ A 12/2013. (XII. 31.) OBH-utasítás 2014. január 1-jétől több ponton módosította a bíróságok egységes iratkezeléséről szóló 4/2002. OIT-szabályzatot. Ennek eredményeképpen megváltozott a másodfokú civilisztikai peres ügy definíciója, 2014. január 1. után csak az ítélet (ideértve a rész- és közbenső ítéletet is) és az egyezséget jóváhagyó végzés elleni fellebbezést lehet peres számmra lajstromozni, s erre való tekintettel a jövőben csökkenni fog a másodfokú civilisztikai perek száma.

kének törvényi kötelezettségéből adódóan⁸⁴ sokoldalúan mutatják be a bíróságok helyzetét. A kutatás céljaira (lásd 1.1. pont) való tekintettel a következő elemzéseknek tulajdonítunk kiemelkedő jelentőséget:

1. ügyérkezés;
2. ügybefejezés;
3. ügylátogatás;
4. időszórás;
5. a bírói munkateher;
6. a bírósági szervezet emberi erőforrásai.

A beszámoló mellékletei a bírósági ügyforgalmi statisztikákban, illetve a bírósági statisztikai évkönyvekben nem található adatokat is tartalmaznak. A kutatás szempontjából legfontosabbnak tartott táblázatok a bíróságok személyi állományára (bírósági vezetők, bírák, bírósági titkárok, tisztviselők), valamint a bírák gyakorlat szerinti megoszlására vonatkoznak.

Bírósági statisztikai évkönyvek

Az Országos Bírósági Hivatal honlapján (www.birosag.hu) 2009-ig visszamenőleg találunk ún. statisztikai évkönyveket, amelyekben 2011-ig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, 2012-től az Országos Bírósági Hivatal Bírósági Főosztályának Statisztikai Elemző Osztálya szerepel kiadóként. A statisztikai évkönyvek adatállománya a tárgyévben érkezett ügyeket pertárgy szerinti bontásban is tartalmazza, s ez lehetővé teszi az egyes ügycsoportok (polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási perek, nem peres eljárások) alaposabb vizsgálatát. Különösen fontosak a 2013-ban felállított közigazgatási és munkaügyi bíróságokra vonatkozó ügyforgalmi adatok, amelyek a peres és nem peres ügyeket pertárgy szerinti bontásban, bíróságonként tartalmazzák.

Közigazgatási perek a per tárgya szerint:

- adóval, vámmal, jövedékkel és illetékekkel kapcsolatos per;
- a Gazdasági Versenyhivatal határozatával kapcsolatos per;
- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal döntésével szembeni jogorvoslat;
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatos per;
- közbeszerzési határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- földhivatali határozattal kapcsolatos per;
- az építésügyi hatóság határozatával kapcsolatos per;

⁸⁴ A Bszi. 76. §-ának (8) bekezdése szerint az OBH elnöke a tájékoztatással kapcsolatos feladatkörében

a) félévente tájékoztatja a tevékenységéről az OBT-t,

b) évente tájékoztatja a Kúria, az ítélőtáblák, valamint a törvényszékek elnökeit a tevékenységéről,

c) *évente beszámol* a bíróságok általános helyzetéről és a bíróságok igazgatási tevékenységéről az Országgyűlésnek, továbbá az éves beszámolók között egy alkalommal az Országgyűlés igazságügygel foglalkozó bizottságának.

- igazgatásrendészeti határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- kárpótlási ügyben hozott határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- kisajátítási határozattal kapcsolatos per;
- környezetvédelemmel kapcsolatos per;
- menekültügyi határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- fogyasztóvédelmi határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- gyámügyi határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- idegenrendészeti határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- egyéb per.

A törvényszékekre vonatkozó adatsorok a fellebbezett közigazgatási pereket pertárgy szerinti bontásban, törvényszékenként tartalmazzák (sajnos a Kúria által felülvizsgált közigazgatási ügyeket a statisztikai évkönyv nem részletezi):

- a Gazdasági Versenyhivatal határozatával kapcsolatos per;
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság határozata elleni per;
- közbeszerzési határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- kárpótlási ügyben hozott határozat felülvizsgálatával kapcsolatos per;
- környezetvédelemmel kapcsolatos per;
- egyéb per.

Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP)

A statisztikáról szóló 1993. évi törvény 26. § (3) bekezdés c) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta a 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendeletet az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatbegyűjtéseiről és adatátvételeiről. A rendelet az adatgyűjtés nyilvántartási rendszerének kidolgozását a Központi Statisztikai Hivatalra bízta. Az Országos Bírósági Hivatal – mint a hivatalos statisztikai szolgálat tagja – az OSAP keretében adatgyűjtést folytat a bírósági ügyforgalomról. A 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdése alapján az adatgyűjtésre szolgáló kérdőívek nyilvánosak. Az OSAP keretében a bíróságok a következő adatszolgáltatásra kötelesek:

- BV minta* – jelentés a törvényszékek büntetés-végrehajtási csoportjának munkájáról;
- U minta* – jelentés a pártfogó felügyelet tárgyában hozott bírósági határozatról;
- K-M minta* – a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ügyforgalmi statisztikai jelentése;
- NI minta* – a törvényszékek ügyforgalmi statisztikai jelentése;
- O minta* – a járásbíróságok ügyforgalmi statisztikai jelentése;
- Cégirat-statisztika* – a cégbíróságok ügyforgalmi adatai;
- L minta* – a Kúria ügyforgalmi statisztikai jelentése;
- T minta* – az ítéltáblák ügyforgalmi statisztikai jelentése.

A kutatómunka szempontjából a K-M minta a legfontosabb, amely 2013-tól a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ügyforgalmára vonatkozik. Az adatgyűjtés kiegészül a közigazgatási nem peres eljárásokra, a perújításra és a végrehajtási ügyekre vonatkozó adatokkal is. A fellebbezett közigazgatási pereket az NI minta, a Kúria által felülvizsgált közigazgatási

pereket és nem peres eljárásokat az L minta tartalmazza. Az adatszolgáltatás valamennyi bíróság, illetve bírósági szint esetében ügycsoportok, illetve pertárgy szerint

- az érkezett és befejezett ügyek megoszlására;
- a befejezés módjára (ítélet vagy végzés);
- a pertárgy értékére; valamint
- az eljárás időtartamára

terjed ki. A törvényszékek elsőfokú ügyforgalmában a felsorolt szempontokon kívül a közvetítés is megjelenik.

A közigazgatási eljárásra vonatkozó statisztikai adatok

Az Államreform Bizottság részére összeállított adatbázis – az említett hiányosságok ellenére is – alkalmas kiindulópont lehet a közigazgatási perek elemzéséhez. A legtöbb információt az eljárások időtartamára vonatkozó adatsorok hordozzák, mivel a közigazgatási eljárások időszerűségét alanyi, tárgyi és területi szempontból egyaránt vizsgálják. Nem kevésbé fontosak a döntésekre és a döntések elleni jogorvoslatokra vonatkozó adatok. A közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok gyakoriságából a vitakezelési kultúrára vonhatunk le következtetéseket, amely ügýtípusoktól és eljáró szervektől függően is különböző lehet. Ha a közigazgatási eljárás adatbázisát összekapcsoljuk a bírósági ügyforgalmi statisztikából a közigazgatási perekre vonatkozó adatsorokkal, akkor különböző statisztikai módszerek alkalmazásával több, eddig fel nem tárt összefüggésre bukkanhatunk.

4.3. Anonimizált bírósági ítéletek vizsgálata

A jogszabályi háttér

Az anonimizált bírósági határozatokat 2006 óta digitalizált formában a Bírósági Határozatok Gyűjteménye tartalmazza (www.birosag.hu). Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 17. §-a szerint a gyűjteményben közzé kell tenni a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák által az ügy érdemében hozott határozatokat, továbbá az egyfokú eljárásban hozott és felülvizsgálni kért közigazgatási határozatokról szóló döntéseket, valamint ezen határozatok által felülvizsgált bírósági és egyéb közigazgatási határozatokat is. Nem kell közzétenni a gyűjteményben a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósági, a csőd- és felszámolási, valamint a bíróságon vezetett névjegyzékekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatokat. A bíróság elnöke e rész rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával elrendelheti a bíróság által hozott más határozat közzétételét is. Nem tehetők közzé a Pp. XV–XVIII. fejezete (házassági perek, apasági és a származás megállapítása iránti egyéb perek, a szülői felügyelet megszüntetése, gondnokság alá helyezés) szerinti eljárásokban hozott határozatok, ha valamelyik fél kérte a közzététel mellőzését.

Az anonimizálás nem terjed ki a közzétett bírósági határozatban szereplő valamennyi személyre. Ha a törvény másként nem rendelkezik, nem kell törölni:

1. az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy nevét;

2. a meghatalmazottként vagy védőként eljáró ügyvéd nevét;
3. az alperesként pervesztes természetes személy nevét, továbbá jogi személy nevét és székhelyét, ha a határozatot olyan ügyben hozták, amelyben jogszabály alapján közérdekű igényérvényesítésnek helye van;
4. a társadalmi szervezet vagy alapítvány nevét, székhelyét és képviselőjének nevét;
5. a közérdekből nyilvános adatokat.

A 2005. évi XC. törvényt a 2011. évi CCI. törvény hatályon kívül helyezte. 2012. január 1-jétől a bírósági határozatok közzétételéről a Bszi. 163–166. §-a rendelkezik. A közzétételi kötelezettség tartalma és módja csak annyiban változott, amennyiben azt a bírósági szervezet reformja indokolta. Így például a Bszi. 163. §-ának (1) bekezdése szerint:

- a *Kúria* a jogegységi határozatot, az elvi bírósági határozatot, az elvi bírósági döntést, az általa az ügy érdemében hozott határozatot, az ítéletábra az általa az ügy érdemében hozott határozatot;
- a *közigazgatási és munkaügyi bíróság*, ha a felülvizsgált közigazgatási határozatot egyfokú eljárásban hozták, és a bíróság határozata ellen nincs helye rendes jogorvoslatnak, az általa, a közigazgatási perben, az ügy érdemében hozott határozatot a *Bírósági Határozatok Gyűjteményében* digitális formában közzéteszi.

A közzététel módját az Országos Igazságszolgáltatási Tanács helyett az Országos Bírósági Hivatal elnöke szabályozza.

Az adatbázis

A Bírósági Határozatok Gyűjteményét 2006 óta töltik fel a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelő ítéletekkel (illetve büntetőügyekben ügydöntő végzésekkel). Ennek megfelelően ez elsősorban azokat az ügyeket tartalmazza, amelyek fellebbezés vagy felülvizsgálat folytán az ítéletábráig vagy a Kúriáig eljutnak. Ezen túlmenően nem zárható ki, hogy bírósági elnökök más határozatok közzétételét is elrendelik, de ez 2009 augusztusáig nem fordult elő.⁸⁵ A közigazgatási perek szempontjából különösen kedvező a helyzet, mivel az adatbázisba az egyfokú eljárásban hozott határozatok akkor is belekerülnek, ha a határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

Az adatok feltöltése 2007. július 1-jén kezdődött, de mivel „a közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági és más hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatok anonimizált digitális másolatát is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak” [2005. évi XC. törvény 17. § (3) bek.], ezért már a 2006-ban meghozott elsőfokú ítéletek is helyet kaptak az adatbázisban.

2007-ben a törvényszékek jogelődei, a megyei bíróságokon összesen 1287 közigazgatási per indult, ebből 12 462 ügy fejeződött be. A fellebbezett közigazgatási ügyekben kizá-

⁸⁵ Baka András válasza az Eötvös Károly Intézet megkeresésére. Forrás: www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/bhgy/birosagok_nyilvanossaga_20090909_vegleges.pdf (letöltés dátuma: 2016. 09. 20.)

rólágosan illetékes Fővárosi Ítéltábla 416 ügyet, míg a Legfelsőbb Bíróság 647 felülvizsgálati ügyet fejezett be. Az említett bíróságok összesen 1490 ügyet, a 2007-ben befejezett ügyek 12%-át tették közzé anonimizált formában. Ebből a törvényszékek 1091 ügyet (8,7%), a Fővárosi Ítéltábla 112 ügyet (26,9%), a Legfelsőbb Bíróság 287 ügyet (4%) tett közzé.

A mintavétel

2006 és 2015 között a befejezett közigazgatási ügyek száma (megyei bíróságon, törvényszéken és közigazgatási bíróságon) átlagosan 12–13 ezer ügy volt.⁸⁶ Amennyiben az anonimizált ítéletek 1%-át kívánjuk elemezni, akkor hozzávetőleg 1250 ügyet kell kiválasztani a következő szempontok figyelembevételével:

- mind a tíz év legyen reprezentált az ügyforgalom 1%-ával;
- a minta tartalmazzon első fokon befejezett, fellebbezett és felülvizsgált ügyeket;
- ügyforgalmuknak megfelelően reprezentálja a 2006 és 2015 között eljáró bíróságokat, így:
 - 2006 és 2012 között a megyei bíróságok (a törvényszékek) és a Fővárosi Ítéltábla,
 - 2013 és 2015 között a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetve a törvényszékek,
 - 2006 és 2015 között a Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria anonimizált ítéleteit.

A kiválasztás kombinált mintavételes eljáráson alapul: első lépésben releváns mintavételi csoportokat hozunk létre, tehát a véletlen mintavétel előtt biztosítjuk az összes fontos csoport és annak arányai szerinti mintavételi keretet. Ezután véletlenszerűen kiválasztjuk a mintaelemeket. A véletlen, reprezentatív minta előnye, hogy megfelelően képezi le a kutatás célját adó ügycsoportot. A minta alapján az elemzések módját adhatjuk arra, hogy a teljes ügycsoportra vonatkoztatható megállapításokat lehessen tenni. A minta magas, 1200 feletti elemszáma már megfelelően biztosítja a kiválasztásból következő standard hibaszint alacsony voltát.

A kiválasztott bírósági ítéletek vizsgálatát előre meghatározott szempontok (lásd az 5. pontot) alapján végezzük el, majd a kapott adatsorokat közép- és emelt szintű statisztikai elemzéseknek vetjük alá, hogy egyfelől igazolhassuk a kiindulási hipotéziseinket (lásd a 2. pontot), másfelől meghatározhassuk a *jó igazságszolgáltatás jelentéstartalmát* hordozó indikátorokat.

A polgári és munkaügyi perek elemzése

A módszer alkalmazásával a polgári és a munkaügyi pereket is megvizsgáljuk. A mintegy 600 anonimizált ítéletre⁸⁷ kiterjedő adatgyűjtés célja kettős: egyfelől létre akarunk hozni egy adatbázist, hogy a polgári és a munkaügyi perek összehasonlíthatók legyenek a köz-

⁸⁶ A befejezett ügyek száma 2007-ben 12 462, 2009-ben 12 771, 2011-ben 13 980, 2013-ban 12 768 volt.

⁸⁷ Az anyagi lehetőségek függvényében a megvizsgált anonim ítéletek száma több is lehet.

igazgatási perekkel, másfelől a hosszú távú idősorok alapján a 2012–2013. évi igazságügyi reform, illetve az új polgári perrendtartás⁸⁸ időszerűsége és hatékonyságra gyakorolt hatását is megvizsgálhassuk.

4.4. Kérdőíves felmérés

A jogrendszerbe vetett bizalom

A *Jó Állam Jelentés* B.3. pontja *Jogbiztonság* címszó alatt foglalkozik a lakosság jogrendszerbe vetett bizalmával mint főindikátorral, amelyhez négy további indikátort rendel. A négy indikátor az igazságszolgáltatás különböző területeire, így 2010 és 2012 között az igazságszolgáltatásra fordított kormányzati kiadásokra, 2006 és 2013 között az elsőfokú bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek számára, a polgári peres ügyekben az elsőfokú döntés elleni fellebbezések arányára, valamint az érkezéstől számított két éven túl befejezett, elhúzódó elsőfokú polgári peres bírósági eljárások arányára vonatkozik.

Mind a főindikátor, mind a négy részindikátor javuló tendenciát, növekvő elégedettséget, illetve bizalmat mutatott. A főindikátor (a jogrendszerbe vetett bizalom) az éves gyakoriságú OSAP1968 azonosítójú kiegészítő adatgyűjtésből származó mutatószám. Tizenháromezer főnek tették fel a kérdést: „*Mennyire bízik Ön személy szerint a jogrendszerben?*” A jogrendszerbe vetett bizalmat azonban az életkoron (nemen és iskolai végzettségen) kívül számos más tényező befolyásolhatja, amelyek az alkalmazott indikátorokkal csak részben mérhetők. A legfontosabb a *közvetlen tapasztalatszerzés*, a jogalkalmazókkal való kapcsolat. Ennek hiányában a megkérdezettek mások véleményére, feltételezésekre vagy a sajtó által közvetített információkra támaszkodhatnak. Ezért a kérdőíves felmérés eredményeinek értékelésekor különbséget kell tenni két csoport között: akik az igazságszolgáltatás működéséről közvetlen tapasztalatokkal rendelkeznek (jogvita, peres vagy más ügy, szabálysértési vagy büntetőeljárás érintettjei, tanúskodtak stb.), illetve akik egyáltalán nem rendelkeznek ilyen jellegű tapasztalatokkal. A jogrendszerbe vetett bizalmat vagy az igazságszolgáltatásról alkotott képet torzíthatja a közhangulat is. Megfelelő kikérdezési technika alkalmazásával, illetve a felmérés időpontjának helyes megválasztásával az érzelmi alapú ingadozások (pl. felháborodás) torzító hatását mérsékelni lehet.

Az igazságszolgáltatásról alkotott kép, a közvélekedés, a közbizalom egyre fontosabb a bíróságok számára is. Továbbfűzve az előző pontban kifejtett gondolatot: a jó igazságszolgáltatás jelentéstartalmába a jogkeresők kedvező visszajelzése is beletartozik. Az igazságszolgáltatással kapcsolatos elégedettség mindazonáltal egy rendkívül *szubjektív kategória*, amely nem egyformán várható el a pernyertes felperestől, a pereszes alperestől, az elítélt vagy a felmentett vádlottól.

⁸⁸ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló T10308 számú törvényjavaslat a hatálybalépés idejét nem határozza meg.

Az Országos Bírósági Hivatal ügyfél-elégedettségi felmérése

Az Országos Bírósági Hivatal megtette az első óvatos lépéseket az elégedettség mérésének irányába, de gondosan ügyelt arra, hogy tartalmi kérdéseket ne érintsen. Az ügyfél-elégedettségi adatlap csak azt teszi lehetővé, hogy az ügyfelek az őket érintő ügyintézőssel és az épület rendjével kapcsolatban véleményt nyilváníthassanak.

7

1. melléklet

(bíróság megnevezése)

Ügyfél-elégedettségi adatlap

1. A beléptető/biztonsági szolgálat eljárása:

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

2. Az épületben való tájékozódási lehetőség:

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

3. A bíróságon elhelyezett tájékoztató-táblák, tájékoztatók megfelelősége:

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

4. A kezelőirodai kiszolgálás minősége:

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

5. A kezelőirodai kiszolgálás időszerűsége:

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

6. Az épület rendje, tisztasága:

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

7. Az esélyegyenlőség biztosítása céljából tett intézkedések és az ezzel összefüggő eljárási jogok érvényesülése

Kiváló jó megfelelő elégséges elégtelen

Egyéb, szöveges megjegyzés:

Dátum:

1. ábra

Melléklet a 10/2012. (VI. 15.) OBH utasításhoz

A tervezett kutatás kérdőíve

A tervezett kutatáshoz illeszkedő kérdőíves felmérés célja az, hogy olyan kiegészítő információkkal árnyalja az igazságszolgáltatásról kialakított képet, amely nem szerezhető meg a statisztikai adatok, az anonimizált bírósági ítéletek vagy a bírósági akták vizsgálata során. A legfontosabb kérdés a bíróságok működésének *hatékonyságáról* alkotott értékítélet, amelynek megalapozottságát a válaszadó közvetlen tapasztalatai támaszthatják alá. A hatékonyság (az idő- és költség tényezők megítélése) a jogrendszerbe vetett bizalom egyik fontos részindikátora. Az igazságszolgáltatásról alkotott értékítélet megalapozottságához tartozik a „joghoz jutást”, a jogérvényesítést előmozdító eszközök (pártfogó ügyvéd, perköltségkedvezmény) ismerete is. Számos tanulsággal szolgálhat a bírósághoz fordulás motivációjának vizsgálata is (az erre vonatkozó kérdéseket értelemszerűen a bírósági eljárások ügyfeleinek lehet feltenni).⁸⁹

KÉRDŐÍV
AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS MŰKÖDÉSÉRŐL

1. Volt-e az utóbbi öt évben
felperes, alperes, sértett, gyanúsított, vádlott, tanú, egyéb?
2. Ha volt, értékelje az eljárás időtartamát tízfokozatú skálán!
3. Ha nem volt, értékelje általában a bírósági eljárások időtartamát tízfokozatú skálán!
(1 = nagyon gyors – 10 = nagyon lassú)
4. Ha volt, értékelje az eljárást a költségek szempontjából tízfokozatú skálán!
5. Ha nem volt, értékelje a bírósági eljárásokat általában a költségek szempontjából tízfokozatú skálán!
(1 = nagyon olcsó – 10 = nagyon drága)
6. Ha volt, részesült-e kedvezményekben?
7. Ha nem volt, tud-e arról, hogy rászorultság esetén kedvezményekben részesülhet?
(1. perköltségkedvezmény, 2. pártfogó ügyvéd, 3. ingyenes jogi tanácsadás)
8. Ha volt már közvetlen tapasztalata, mit várt a bíróságtól?
9. Ha nem volt, mit tart a bíróság feladatának?
(1. döntse el a jogvitát, 2. állapítsa meg, mi történt, 3. adjon erkölcsi elégtételt, 4. adjon „igazat”, 5. büntessen, több válasz is adható.)
10. Ha volt, mennyire elégedett a bíróság döntésével?
11. Ha nem, általában elégedett-e a bíróságok döntéseivel?
[1 = nagyon elégedett – 10 = nagyon elégedetlen]

2. ábra

Az igazságszolgáltatás működését mérő kérdőív

⁸⁹ 1987-ben, egy kisebb mintán elvégzett empirikus vizsgálat eredménye szerint a bírósághoz fordulás motivációi között 54%-ban a jogi elégtétel, 19%-ban az erkölcsi elégtétel, 16%-ban a „törtétek kiderítése” és 11%-ban a másik fél elmarasztalása vagy „megbüntetése” szerepelt (Kengyel, 1990a: 30).

A megalapozott következtetések levonásához legalább 1000 fő megkérdezésére van szükség. Tekintettel arra, hogy a kérdőíves felmérés megszervezése, lebonyolítása, a reprezentativitás biztosítása stb. különös szakértelmet igényel, a feladattal erre szakosodott intézményt (közvélemény-kutató céget) célszerű megbízni.

5. A speciális jelentés indikátorai

5.1. Indikátorok a bírósági statisztikák alapján

A jó igazságszolgáltatás jelentésének feltárásához szükséges indikátorok meghatározása során az Országos Bírósági Hivatal statisztikai elemzéseinél alkalmazott mutatókból indulunk ki. Ezek a tárgyévben érkezett ügyek számához, horizontális és vertikális megoszlásához,⁹⁰ valamint az ítélezés időszerűségéhez kapcsolódnak, ennek megfelelően tartalmazzák a befejezett peres ügyek, illetve a folyamatban maradt peres ügyek megoszlását az eljárás időtartama szerint. Egyes statisztikai adatsorokban differenciáltabb adatok is megjelennek, mint például a polgári/gazdasági/munkaügyi perek pertárgy szerinti bontása, a magasabb bíróságok ügyforgalmi adataiból pedig a fellebbezett ügyek száma is kiolvasható.

A 2007 utáni adatsorokban, illetve elemzésekben tovább bővül az indikátorok köre, amennyiben megjelennek – horizontális és vertikális bontásban – az érkezéskori perértékre, valamint a befejezés módjára (ítélet, egyezség, Pp. 130. §, szünetelés, áttétel, egyéb) vonatkozó adatok. 2011-től kezdve fokozott figyelem kíséri az ún. kiemelt ügyeket,⁹¹ valamint megjelennek a bírósági végrehajtásra vonatkozó statisztikai adatok is. Az indikátorok meghatározása szempontjából egyre fontosabbak az Országos Bírósági Hivatal által közzétett elemzések, amelyek például a jogszabályváltozások hatását, az új pertípusok és eljárások megjelenését, és a dolgozói létszám ingadozását is vizsgálják.

Az OBH elnökének beszámolóí (lásd a 4. pontot) az ügyforgalmi adatok és az ítélezés időszerűségén túlmenően az egész bírósági szervezet működésére vonatkozó mutatókat tartalmaznak.⁹² A speciális jelentés indikátorainak meghatározása szempontjából különösen fontosak a jelentés humán szempontjai, így a bírósági szervezet emberi erőforrásainak feltárása, valamint a jelentést kiegészítő táblázatok, amelyek – egyebek között – a bírói létszám megoszlását, a bírósági vezetők számát, az igazságügyi alkalmazottak létszámát, a bírák és az igazságügyi alkalmazottak arányát, valamint a bírák és a bírósági titkárok gyakorlat szerinti megoszlását tartalmazzák. Ha ezeket a mutatókat az ún. CEPEJ-jelentésben (lásd az 1.5. pontot) található nemzetközi adatokkal összehasonlítjuk, nagyon fontos következtetéseket vonhatunk le a jó állam jelentéstartalmát meghatározó indikátorok humán szegmenseire nézve.

⁹⁰ A horizontális megoszlás alatt egyfelől a megyék és a főváros szerinti, másfelől az ügytípusok (polgári, közigazgatási, gazdasági, munkaügyi, peres, nem peres) szerinti bontást, míg a vertikális megoszlás alatt a bírósági szintek (helyi bíróság/járásbíróság, megyei bíróság/törvényszék, ítéletábrla, Legfelsőbb Bíróság/Kúria) közötti bontást értjük.

⁹¹ Vö. Pp. XXVI. fejezet: Kiemelt jelentőségű perek.

⁹² Így például: a bírósági szervezet működésének jogszabályi környezete, a bírósági szervezet emberi erőforrásai, a képzés, a nemzetközi kapcsolatok, a bírósági szervezet integritása, a bírósági szervezet kommunikációja, a bírósági szervezet informatikai helyzete, a bírósági szervezet működését biztosító épületek stb.

5.2. Indikátorok az anonimizált bírósági ítéletek vizsgálata alapján

Az adatgyűjtés szempontjai

Az anonimizált bírósági ítéletek elemzése során túlléphetünk a bírósági statisztika szűkre szabott mutatóin. A bírósági ítéletek tartalmát figyelembe véve magunk határozhatjuk meg azokat a szempontokat, amelyek segítségével a kiválasztott minta elemzését elvégezzük. Így jutunk el azokhoz az adatokhoz, amelyek megfelelő statisztikai módszerekkel kezelve alkalmasak lehetnek arra, hogy a közigazgatási bíraskodással kapcsolatos kiinduló hipotéziseket (lásd az 1.4. pontot) igazolják vagy megcáfolják, és amelyeket indikátorként használhatunk a jó igazságszolgáltatás jelentésének meghatározásához.

Mivel a vizsgált anonim bírósági ítéletek tárgya a *közigazgatási határozatok* bírósági felülvizsgálata, az adatgyűjtést nemcsak a bírósági eljárásra, hanem a közigazgatási eljárásra is kiterjesztjük.

Közigazgatási eljárás:

- elsőfokú eljárás (eljáró szerv, határozat kelte, határozat tartalma);
- másodfokú eljárás (eljáró szerv, határozat kelte, határozat tartalma);
- az első- és a másodfokú eljárás viszonya (egybehangzó vagy ellentétes döntés);
- hivatali döntés-felülvizsgálati eljárás (eljáró szerv, határozat kelte, határozat tartalma).

Közigazgatási per:

Felek és képviselők:

- felperes (természetes személy, jogi személy, jogi személynek nem minősülő szervezetek);
- képviselő (nincs, ügyvéd, jogtanácsos, egyéb);
- alperes (központi szerv, regionális szerv, helyi önkormányzat, szakigazgatási szerv, egyéb);
- képviselő (vezető, alkalmazott, ügyvéd, jogtanácsos, egyéb).

Ügytípus:

- a *K-M minta* besorolása szerint (lásd a 3. melléklet 8. táblázatát);
- a pertárgy értéke (nem meghatározható, K-M minta besorolása szerint);
- a közigazgatási per típusa (aktus-felülvizsgálat, különös per);
- bíróság (elsőfokú, perorvoslati).

Kereset:

- a kereset tartalma (elsődleges kérelem, másodlagos kérelem);
- a kereset kelte (érkeztetése);
- az ellenkérelem tartalma.

Eljárás:

- beavatkozás, pertársaság, jogutódlás, ügyészi részvétel;
- tárgyaláson, tárgyaláson kívül;
- bizonyítás (indítványra, hivatalból);
- bizonyítási eszközök (okirat, tanú, szakértő, szemle), felek előadása.

Határozat:

- az ítélet tartalma (elutasít, hatályon kívül helyez, megváltoztat);
- az ítélet kelte;
- az ítélet sorszáma az aktán belül, az ítélet oldalszáma;
- jogerős, nem jogerős.

Perköltség:

- viselés (felperes, alperes, állam, egyéb résztvevő);
- összetétele (illeték, munkadíj, egyéb költség).

Költségkedvezmény:

- kedvezményezett (felperes, alperes);
- típusa (költség-, illetékmentesség, költség-, illetékfeljegyzési jog).

Perorvoslat:

- fellebbezés, felülvizsgálat.

A felsorolt szempontok alapján összegyűjtött adatokat különböző statisztikai vizsgálatoknak vetjük alá (keresztábra-elemzések, a szórás vizsgálata, korrelációs számítás, regresszióanalízis), hogy az egyes adatsorok között hipotézisszerűen felállított összefüggéseket igazoljuk, valamint meghatározhassuk a jó állam jelentéstartalmát hordozó indikátorokat. Ez utóbbi szempontjából különösen fontosak a következő összefüggések:

- a keresetnek helyt adó és a keresetet elutasító ítéletek megoszlása:
 - tárgyévek, bíróságok, ügytípusok, pertartam, képviselők szerint,
 - tárgyalás tartása vagy tárgyaláson kívüli elbírálás szerint,
 - bizonyítás felvétele vagy hivatalból elrendelt bizonyítás szerint,
 - jogi képviselő (ügyvéd) igénybevétele vagy hiánya szerint;
- a felperesek megoszlása a keresetnek helyt adó vagy az azt elutasító ítélet szerint;
- az alperesek megoszlása a keresetet elutasító vagy az annak helyt adó ítélet szerint;
- a felperes számára kedvezőbb ítéletek megoszlása (tárgyévek, bíróságok, ügytípusok, pertartam, képviselők szerint);
- a felperesek pernyerési esélyei a felülvizsgálati eljárásban;
- a perköltség összege és a per időtartama közötti összefüggés:
 - a perköltség összege és az ügy bonyolultsága szerint,
 - perköltségkedvezmények gyakorisága szerint,
 - ügytípusok, pertartam, pernyerési esélyek szerint.

5.3. Indikátorok az országos statisztikai adatok alapján

A területekre (megyékre, régiókra⁹³) vonatkozó bírósági statisztikai adatok helyes értékeléséhez az országos, illetve megyei statisztikai évkönyvekben fellelhető indikátorok vizsgálatára is szükség van. Ezáltal válik lehetővé, hogy mind a közigazgatási, mind a polgári (munkaügyi) pereknél megvizsgáljuk a társadalmi beágyazottságot, összefüggéseket keressünk a perek számának, összetételének és kimenetelének alakulása, valamint a demográfiai tényezők, az életkörülmények, az oktatás és az iskolázottság, a munkaerőpiaci viszonyok, valamint a mikrogazdaság állapota között. Ehhez a következő indikátorokat használjuk fel.

Demográfiai tényezők:

- a lakosság száma;
- a felnőtt lakosság száma;
- a születések száma;
- a halálozások száma;
- a házasságkötések, válások száma;
- népmozgás (elvándorlás).

Munkaerőpiaci viszonyok, oktatás:

- a foglalkoztatottak száma, aránya;
- a munkanélküliek száma, aránya (munkanélküliségi ráta);
- a népesség gazdasági aktivitása;
- foglalkoztatási arány;
- inaktivitási arány.

Életkörülmények:

- jövedelem;
- az alkalmazásban állók átlagkeresete;
- az öregségi nyugdíjak havi átlagos összege;
- épített lakások 10 000 lakosra, régiók szerint;
- a háztartások jövedelme;
- a háztartások bruttó pénzügyi vagyona;
- a háztartások nettó pénzügyi vagyona;
- lakásállomány;
- egészségügyi adatok;
- halálozási okok;
- a szenvedélybetegek száma;
- a rokkantak száma.

Mikrogazdaság:

- 100 lakosra jutó mobil-/internet-előfizetés;
- 100 lakosra jutó személygépkocsi;

⁹³ Az öt ítéletábra (Budapest, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) illetékességi területe Magyarország egy-egy régióját testesíti meg.

- a regisztrált gazdasági szervezetek száma (típusok szerint);
- jogi személyiségű társas vállalkozás;
- közkereseti társaság, betéti társaság;
- önálló vállalkozó;
- költségvetési szervezet;
- nonprofit szervezet.

Felhasznált irodalom

- Baumgärtel, G. (1976): *Gleicher Zugang zum Recht für alle*. Köln, Heymann.
- Baumgärtel, G., Mes, P. (1972): *Rechtstatsachen zur Dauer des Zivilprozesses*. Köln, Heymann.
- Bender, R., Schumacher, R. (1980): *Erfolgsbarrieren vor Gericht*. Tübingen, Mohr.
- Blankenburg, G., Gottwald, P., Stempel, D. (1982): *Alternativen in der Ziviljustiz*. Köln, Bundesanzeiger.
- Cappelletti, M. (1976): „Access to Justice. Comparative General Report”. In: *Rabels Zeitschrift*, 673–674.
- Cappelletti, M., Garth, B. (1978): *The Florence Access-to-justice Project*. Vol. I–VI. Milano, Giuffrè.
- Fleck Z. (2008a): *Bíróságok mérlegen I. Igazságszolgáltatásunk újabb tíz éve*. Budapest, Pallas.
- Fleck Z. (szerk.) (2008b): *Bíróságok mérlegen II. A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig*. Budapest, Pallas.
- Fűrész K. (1985): „Az igazságszolgáltatási szervezetrendszer átalakulása”. In: Jakab A., Takács P.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. Budapest, Gondolat–Eötvös.
- Gatter L. (2004): *Az igazságszolgáltatás reformja 1987–1997*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- Gottwald, P., Stempel, D. (1995): *Streitschlichtung*. Köln, Bundesanzeiger.
- Horváth J. (1989): „Bírósági szervezet reformjának néhány kérdéséhez”. In: *Magyar Jog*, 686–687.
- Kaiser T. (2014): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 1–191.
- Kaiser T. (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 1–134.
- Kaposi Z. (2002): *Magyarország gazdaságtörténete*. Budapest, Dialóg Campus.
- Kaupen, W., Rasehorn, T. (1971): *Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie. Ein empirischer Beitrag zur Soziologie*. Berlin, Neuwied.
- Kengyel M. (1990a): *A polgári bíraskodás hétköznapijai*. Budapest, KJK.
- Kengyel M. (1990b): „Zugangsbarrieren und Chancengleichheit in der ungarischen Ziviljustiz – Querschnitt einer Rechtstatsachenforschung”. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 11. Jahrg, 71–89.
- Kengyel M. (2013): „Economic Analysis of Civil Litigation”. In: *Recent Trends in Economy and Efficiency of Civil Procedure*. Vilnius, University Press, 112–129.
- Kengyel M. (2014): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris.
- Koetz, W., Hagener, L. (1993): *Organisation des Kollegialgerichts und des Instanzen-zuges der ordentlichen Gerichtsbarkeit*. Bundesanzeiger, 1993.
- Komáromi Z. (2001): „A bírósági szervezeti reform és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyarországon”. *Acta Universitatis Szegediensis*, Szeged.
- König, B. (1978): „Chancengleichheit im und vor dem Gerichtssaal”. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 44–46.
- Kulcsár K. (1982a): *A jog szerepe a viták kezelésében*. Budapest, 1982, MT.
- Kulcsár K. (1982b): *Gazdasági – társadalom – jog*. Budapest, KJK.
- Kulcsár K. (1990): „A bírósági szervezet továbbfejlesztéséről”. *Magyar Jog*, 1–10.
- Menne, H. (1975): „Sprachbarrieren und Rationalisierung im Zivilprozess”. *Zeitschrift für Zivilprozess*, 264–273.

- Petrik F.: „Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből”. *Magyar Jog*, 11–30.
- Pokol B. (2003): *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég.
- Reifner, U. (1981): „Erfolgs- und Zugangsbarrieren in der Justiz. Eine kritische Bestandsaufnahme der empirischen Forschung”. *Demokratie und Recht*, 143–154, 396–414.
- Rottleuthner, H. (1969): *Klassenjustiz?* München.
- Rottleuthner, H. (1992): *Rechtstatsächliche Untersuchung zum Einsatz des Einzelrichters*. Köln, Bundesanzeiger.
- Röhl, K. (1993): *Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA*. Köln, Bundesanzeiger.
- Szilágyi P. (2007): „A konszolidált Kádár-rendszerből a jogállamba. A magyar igazságszolgáltatás átalakítása 1972–1994”. *Magyar Jog*, 5. szám.
- Váczai P. (2014): A jó közigazgatási eljárás alapelvei”. In: Kaiser T.: *Hatékony közszolgáltatás és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Wasilewski, R. (1990): *Streitverhütung durch Rechtsanwälte*. Köln, Bundesanzeiger.
- Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft (1991): *Vergleichende Organisationsuntersuchung Verwaltungen-/Finanzgerichte*. Köln, Bundesanzeiger.

Internetes források

- Az új polgári perrendtartás koncepciója*. www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az20%C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20-koncepci%C3%B3japdf0koncepci%C3%B3japdf (letöltés dátuma: 2016. 02. 04.).
- http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/statdatok/2_rovid_adatok/2_rovid_elemzes_2012_kesz.pdf (letöltés dátuma: 2016. 01. 25.).
- http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statistikai_adatok/ugyforgalmi_elemzes_2013_eves.pdf (letöltés dátuma: 2016. 01. 25.).
- www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/bhgy/birosagok_nyilvanossagabirosa20090909_vegleges.pdf (letöltés dátuma: 2016. 01. 25.).

Mellékletek

1. melléklet
Kutatási dimenziók és indikátorok

Bírószági statisztikák

1. táblázat

Indikátorok a helyi (munkaügyi) bíróságok, illetve a járásbírószások (közigazgatási és munkaügyi) bíróságok ügyforgalmi adatainak elemzéséhez

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
1.1.	Ügyérkezés			
1.1.1.	polgári ügyek	x		
1.1.2.	gazdasági ügyek	x		
1.1.3.	munkaügyek	x		
1.2.	Megyéék szerinti bontás			
1.2.1.	polgári ügyek		x	
1.2.2.	gazdasági ügyek		x	
1.2.3.	munkaügyek		x	
1.3.	Eljárás időtartama			
1.3.1.	polgári ügyek	x		
1.3.2.	gazdasági ügyek	x		
1.3.3.	munkaügyek	x		
1.4.	Megyéék szerinti bontás			
1.4.1.	polgári ügyek		x	
1.4.2.	gazdasági ügyek		x	
1.4.3.	munkaügyek		x	
1.5.	Pertárgy szerint			
1.5.1.	polgári ügyek	x		
1.5.2.	gazdasági ügyek	x		
1.5.3.	munkaügyek	x		
1.6.	Megyéék szerinti bontás			
1.6.1.	polgári ügyek		x	
1.6.2.	gazdasági ügyek		x	
1.6.3.	munkaügyek		x	
1.7.	Benyújtáskori perérték			
1.7.1.	polgári ügyek	x		
1.7.2.	gazdasági ügyek	x		
1.7.3.	munkaügyek	x		
1.8.	Megyéék szerinti bontás			

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
1.8.1.	polgári ügyek		x	
1.8.2.	gazdasági ügyek		x	
1.8.3.	munkaügyek		x	
1.9.	Fellebbezés gyakorisága			
1.9.1.	polgári ügyek	x		
1.9.2.	gazdasági ügyek	x		
1.9.3.	munkaügyek	x		
1.10.	Megyéék szerinti bontás			
1.10.1.	polgári ügyek		x	
1.10.2.	gazdasági ügyek		x	
1.10.3.	munkaügyek		x	

2. táblázat

Indikátorok a megyei bíróságok, illetve a törvényszékek elsőfokú ügyforgalmi adatainak elemzéséhez

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
2.1.	Ügyérkezés			
2.1.1.	polgári ügyek	x		
2.1.2.	gazdasági ügyek	x		
2.1.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.2.	Megyéék szerinti bontás			
2.2.1.	polgári ügyek		x	
2.2.2.	gazdasági ügyek		x	
2.2.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.3	Eljárás időtartama			
2.3.1.	polgári ügyek	x		
2.3.2.	gazdasági ügyek	x		
2.3.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.3.3.1.	tárgyévben befejezett	x		
2.3.3.2.	tárgyévben folyamatban maradt	x		
2.4.	Megyéék szerinti bontás			
2.4.1.	polgári ügyek		x	
2.4.2.	gazdasági ügyek		x	
2.4.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.4.3.1.	tárgyévben befejezett	x		
2.4.3.2.	tárgyévben folyamatban maradt	x		
2.5.	Pertárgy szerint			
2.5.1.	polgári ügyek	x		
2.5.2.	gazdasági ügyek	x		
2.5.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.6.	Megyéék szerinti bontás			

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
2.6.1.	polgári ügyek		x	
2.6.2.	gazdasági ügyek		x	
2.6.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.7.	Benyújtáskori perérték			
2.7.1.	polgári ügyek	x		
2.7.2.	gazdasági ügyek	x		
2.7.3.	közigazgatási ügyek			x
2.8.	Megyéék szerinti bontás			
2.8.1.	polgári ügyek		x	
2.8.2.	gazdasági ügyek		x	
2.8.3.	közigazgatási ügyek			x
2.9.	Fellebbezés gyakorisága			
2.9.1.	polgári ügyek	x		
2.9.2.	gazdasági ügyek	x		
2.9.3.	közigazgatási ügyek	x		
2.10.	Megyéék szerinti bontás			
2.10.1.	polgári ügyek		x	
2.10.2.	gazdasági ügyek		x	
2.10.3.	közigazgatási ügyek	x		

3. táblázat

Indikátorok a megyei bíróságok, illetve a törvényszékek másodfokú ügyforgalmi adatainak elemzéséhez

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
3.1.	Ügyérkezés			
3.1.1.	polgári ügyek	x		
3.1.2.	gazdasági ügyek	x		
3.1.3.	munkaügyek	x		
3.1.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)	x		
3.2.	Megyéék szerinti bontás			
3.2.1.	polgári ügyek		x	
3.2.2.	gazdasági ügyek		x	
3.2.3.	munkaügyek		x	
3.2.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)	x		
3.3.	Eljárás időtartama			
3.3.1.	polgári ügyek	x		
3.3.2.	gazdasági ügyek	x		
3.3.3.	munkaügyek	x		
3.3.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)	x		
3.3.4.1.	tárgyévben befejezett	x		
3.3.4.2.	tárgyévben folyamatban maradt	x		
3.4.	Megyéék szerinti bontás			

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
3.4.1.	polgári ügyek		x	
3.4.2.	gazdasági ügyek		x	
3.4.3.	munkaügyek		x	
3.4.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)	x		
3.4.4.1	tárgyévben befejezett	x		
3.4.4.2.	tárgyévben folyamatban maradt	x		
3.5.	Pertárgy szerint			
3.5.1.	polgári ügyek	x		
3.5.2.	gazdasági ügyek	x		
3.5.3.	munkaügyek	x		
3.5.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)	x		
3.6.	Megyék szerinti bontás			
3.6.1.	polgári ügyek		x	
3.6.2.	gazdasági ügyek		x	
3.6.3.	munkaügyek		x	
3.6.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)	x		
3.7.	Fellebbezett perérték			
3.7.1.	polgári ügyek	x		
3.7.2.	gazdasági ügyek	x		
3.7.3.	munkaügyek	x		
3.7.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)			x
3.8.	Megyék szerinti bontás			
3.8.1.	polgári ügyek		x	
3.8.2.	gazdasági ügyek		x	
3.8.3.	munkaügyek		x	
3.8.4.	közigazgatási ügyek (2013-tól)			x

4. táblázat

Indikátorok az ítélőtáblák ügyforgalmi adatainak elemzéséhez

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
4.1.	Ügyérkezés			
4.1.1.	polgári ügy	x		
4.1.2.	gazdasági ügy	x		
4.1.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)	x		
4.2.	Ítélőtáblák szerint			
4.2.1.	polgári ügyek		x	
4.2.2.	gazdasági ügyek		x	
4.2.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)	x		
4.3.	Eljárás időtartama			
4.3.1.	polgári ügyek	x		

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
4.3.2.	gazdasági ügyek	x		
4.3.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)	x		
4.4.	Ítéletátlak szerint			
4.4.1.	polgári ügyek		x	
4.4.2.	gazdasági ügyek		x	
4.4.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)	x		
4.5.	Pertárgy szerint			
4.5.1.	polgári ügyek	x		
4.5.2.	gazdasági ügyek	x		
4.5.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)	x		
4.6.	Ítéletátlak szerint			
4.6.1.	polgári ügyek		x	
4.6.2.	gazdasági ügyek		x	
4.6.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)	x		
4.7.	Benyújtáskori perérték			
4.7.1.	polgári ügyek	x		
4.7.2.	gazdasági ügyek	x		
4.7.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)			x
4.8	Ítéletátlak szerint			
4.8.1.	polgári ügyek		x	
4.8.2.	gazdasági ügyek		x	
4.8.3.	közigazgatási ügyek (2013-ig)			x

5. táblázat

Indikátorok a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) ügyforgalmi adatainak elemzéséhez

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
5.1.	Ügyérkezés (felülvizsgálat)			
5.1.1.	polgári ügyek	x		
5.1.2.	gazdasági ügyek	x		
5.1.3.	munkaügyek	x		
5.1.4.	közigazgatási ügyek	x		
5.2.	Pertartam			
5.2.1.	polgári ügyek	x		
5.2.2.	gazdasági ügyek	x		
5.2.3.	munkaügyek	x		
5.2.4.	közigazgatási ügyek	x		
5.3.	Folyamatban maradt ügyek			
5.3.1.	polgári ügyek	x		
5.3.2.	gazdasági ügyek	x		
5.3.3.	munkaügyek	x		

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
5.3.4.	közigazgatási ügyek	x		
5.4.	Befejezett ügyek			
5.4.1.	polgári ügyek	x		
5.4.2.	gazdasági ügyek	x		
5.4.3.	munkaügyek	x		
5.4.4.	közigazgatási ügyek	x		

6. táblázat

Indikátorok a bírák és az igazságügyi alkalmazottak létszámára vonatkozóan (2012-től)

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
6.1.	Bírói létszám			
6.1.1.	járásbíróság	x		
6.1.2.	törvényszék	x		
6.1.3.	ítélőtábla	x		
6.1.4.	Kúria	x		
6.2.	Bíróági vezetők létszáma			
6.2.1.	járásbíróság		x	
6.2.2.	törvényszék		x	
6.2.3.	ítélőtábla		x	
6.2.4.	Kúria		x	
6.3.	Iű. alkalmazottak létszáma			
6.3.1.	járásbíróság		x	
6.3.2.	törvényszék		x	
6.3.3.	ítélőtábla		x	
6.3.4.	Kúria		x	
6.4.	Bírói gyakorlat szerinti megoszlás			
6.4.1.	járásbíróság	x		
6.4.2.	törvényszék	x		
6.4.3.	ítélőtábla	x		
6.4.4.	Kúria	x		

7. táblázat

A közigazgatási perekre vonatkozó kiegészítő adatok az OSAP-ban alkalmazott K-M minta alapján, bíróságok szerint

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
7.1.	Ügyérkezés			
7.1.1	közigazgatási per			x

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
7.1.1.1.	az eljárás tárgya szerint			x
7.1.2.	közigazgatási nem peres			x
7.1.3.	végrehajtási ügy			x
7.2.	Közigazgatási per			
7.2.1.	befejezett			x
7.2.1.1.	befejezés ítélettel			x
7.2.1.2.	befejezés végzéssel			x
7.2.2.	folyamatban maradt			x
7.2.3.	eljárás időtartama			x
7.3.	Közigazgatási per			
7.3.1.	pertárgy értéke			x

Anonimizált bírósági ítéletek

8. táblázat

Indikátorok anonimizált bírósági ítéletek elemzéséhez – közigazgatási perek a megyei bíróság, a törvényszék, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
8.1.	Közigazgatási eljárás			
8.1.1.	elsőfokú eljárás	x		
8.1.1.1.	eljáró szerv	x		
8.1.1.2.	határozat kelte	x		
8.1.1.3.	határozat tartalma	x		
8.1.2.	másodfokú eljárás	x		
8.1.2.1.	eljáró szerv	x		
8.1.2.2.	határozat kelte	x		
8.1.2.3.	határozat tartalma	x		
8.1.3.	egyéb eljárás			x
Közigazgatási per				
8.2.	Peres felek			
8.2.1.	felperes	x		
8.2.2.	felperesi képviselő	x		
8.2.3.	alperes	x		
8.2.4.	alperesi képviselő	x		
8.2.5.	beavatkozó		x	
8.2.6.	ügyész		x	
8.2.7.	egyéb résztvevő		x	
8.3.	Pertárgy			
8.3.1.	K-M minta besorolása szerint	x		
8.4.	A pertárgy értéke			

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
8.4.1.	K-M minta besorolása szerint	x		
8.4.2.	eljárás jellege*	x		
8.5.	Kereset			
8.5.1.	kereset tartalma	x		
8.5.2.	kereset kelte	x		
8.5.3.	ellenkérelem tartalma	x		
8.6.	Eljárás			
8.6.1.	tárgyaláson (tárgyalások száma)	x		
8.6.2.	tárgyaláson kívül	x		
8.6.3.	egyéb			x
8.7.	Bizonyítás			
8.7.1.	indítványra	x		
8.7.2.	hivatalból	x		
8.8.	Bizonyítási eszközök			
8.8.1.	okirat	x		
8.8.2.	szakértő	x		
8.8.3.	tanú	x		
8.8.4.	szemle	x		
8.9.	Határozat			
8.9.1.	ítélet tartalma	x		
8.9.2.	ítélet kelte	x		
8.9.3.	ítélet sorszáma az aktán belül	x		
8.9.4.	ítélet terjedelme (oldalszám)	x		
8.9.5.	jogerő	x		
8.9.6.	egyéb			x
8.10.	Perköltség			
8.10.1.	perköltség viselése			
8.10.1.1.	felperes	x		
8.10.1.2.	alperes	x		
8.10.1.3.	állam	x		
8.10.2.	perköltség összege			
8.10.2.1.	illeték		x	
8.10.2.2.	ügyvédi munkadíj		x	
8.10.2.3.	szakértői díj		x	
8.10.2.4.	egyéb		x	
8.11.	Költségkedvezmény			
8.11.1.	típus szerint	x		
8.11.2.	kedvezményezett szerint	x		

* Pl. aktus-felülvizsgálat, mulasztási per stb.

9. táblázat

Indikátorok anonimizált bírósági ítéletek elemzéséhez – közigazgatási perek felülvizsgálata a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria előtti eljárásban

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
9.1.	Közigazgatási eljárás			
9.1.1.	elsőfokú eljárás	x		
9.1.1.1.	eljáró szerv	x		
9.1.1.2.	határozat kelte	x		
9.1.1.3.	határozat tartalma	x		
9.1.2.	Másodfokú eljárás			
9.1.2.1.	eljáró szerv	x		
9.1.2.2.	határozat kelte	x		
9.1.2.3.	határozat tartalma	x		
9.1.3.	egyéb eljárás			x
9.2.	Elsőfokú bírósági eljárás			
9.2.1.	elsőfokú ítélet tartalma	x		
9.2.2.	elsőfokú ítélet kelte	x		
Felülvizsgálat				
9.3.	Peres felek			
9.3.1.	felperes	x		
9.3.2.	felperesi képviselő	x		
9.3.3.	alperes	x		
9.3.4.	alperesi képviselő	x		
9.3.5.	beavatkozó		x	
9.3.6.	ügyész		x	
9.3.7.	egyéb résztvevő		x	
9.4.	Pertárgy			
9.4.1.	K-M minta besorolása szerint	x		
9.5.	Perérték			
9.5.1.	K-M minta besorolása szerint	x		
9.6.	Felülvizsgálati kérelem			
9.6.1.	kérelem tartalma	x		
9.6.2.	kérelem kelte	x		
9.6.3.	ellenkérelem tartalma	x		
9.7.	Eljárás			
9.7.1.	tárgyaláson (tárgyalások száma)	x		
9.7.2.	tárgyaláson kívül	x		
9.8.	Határozat			
9.8.1.	ítélet tartalma	x		
9.8.2.	ítélet kelte	x		
9.8.3.	ítélet sorszáma az aktán belül	x		
9.8.4.	ítélet terjedelme (oldalszám)	x		
9.9.	Perköltség			
9.9.1.	perköltség viselésre kötelezett	x		

	Az indikátor megnevezése	Az indikátor jelentősége		
		Kiemelten fontos	Másodlagos	Speciális
9.9.2.	perkölttség összege	x		
9.9.2.1.	illeték	x		
9.9.2.2.	ügyvédi munkadíj	x		
9.9.2.3.	egyéb	x		
9.10.	Perkölttségkedvezmény			
9.10.1.	típus szerint	x		
9.10.2.	kedvezményezett szerint	x		

2. melléklet

A bírósági ügyforgalmi adatok szerkezetének áttekintése (2006–2015)⁹⁴

1. táblázat

A helyi bíróságok (járásbíróságok) ügyforgalmi adatainak áttekintése

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁹⁵	2014	2015
1.1.	polgári/gazdasági/büntető-/szabálysértési/munkaügyi peres ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.2.	polgári/gazdasági/büntető-/szabálysértési/munkaügyi nem peres ügyek		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.3.	megyék szerinti bontásban és összesítve	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.4.	befejezett peres és nem peres ügyek száma	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.5.	befejezett peres ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.6.	folyamatban maradt peres és nem peres ügyek száma	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.7.	folyamatban maradt ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1.8.	megyék szerinti bontásban és összesítve	x							x		x			
1.9.	pertárgy szerinti bontásban	x							x		x			
1.10.	pertárgy szerinti bontásban megyék szerint	x							x		x			
1.11.	nem peres eljárások megyék szerinti bontásban		x						x		x			
1.12.	helyi bíróságnál benyújtott felülvizsgálati kérelmek			x					x		x			

⁹⁴ A vizsgált időszak bírósági ügyforgalmi adatainak forrása az Országos Bírósági Hivatal (OBH) honlapja (www.birosag.hu). A honlapnak az OBH-ra mutató linkjén a Közérdekű adatok → Országos statisztikai adatok → Ügyforgalmi adatok útvonalon jutunk el a keresett adatbázisokhoz. Az adatállomány jelenleg 2006-tól 2014-ig elérhető, a 2015. évi adatokat később töltik fel. Az adatállomány szerkezete nem egységes, a vizsgált időszak alatt az adatgyűjtés szempontjai változtak, így nem lehet minden esetben tízéves idősorokat felállítani.

⁹⁵ Az adatszolgáltatás 2013 óta Excel-táblázatokban történik, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ügyforgalma elválik a járásbíróságokétól.

2. táblázat

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok ügyforgalmi adatainak áttekintése⁹⁶

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁹⁶	2014	2015
1/A.1.	közigazgatási peres és nem peres ügyek összesen	x										x	x	x
1/A.2.	érkezett közigazgatási peres és nem peres ügyek	x										x	x	x
1/A.3.	befejezett közigazgatási peres és nem peres ügyek	x										x	x	x
1/A.4.	folyamatban maradt közigazgatási peres és nem peres ügyek	x										x	x	x
1/A.5.	megyék szerinti bontásban és összesítve	x										x	x	x
1/A.6.	munkaügyi peres és nem peres ügyek összesen		x									x	x	x
1/A.7.	érkezett munkaügyi peres és nem peres ügyek		x									x	x	x
1/A.8.	befejezett munkaügyi peres és nem peres ügyek		x									x	x	x
1/A.9.	folyamatban maradt munkaügyi peres és nem peres ügyek		x									x	x	x
1/A.10.	megyék szerinti bontásban	x										x	x	x

⁹⁶ A közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2013 óta működnek, az adatszolgáltatás Excel-táblázatokban történik.

3. táblázat

A megyei bíróságok (törvényszékek) elsőfokú ügyforgalmi adatainak áttekintése

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban										
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁹⁷	2013 ⁹⁸	2014	2015	
2.1.	polgári/gazdasági/közigazgatási/büntető-/katonai peres ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.2.	polgári/gazdasági/közigazgatási/büntető-/katonai nem peres ügyek		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.3.	csőd- és felszámolási eljárások/cégügyek			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.4.	megyék szerinti bontásban és összesítve	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.5.	befejezett peres és nem peres ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.6.	befejezett peres ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.7.	folyamatban maradt peres és nem peres ügyek száma	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.8.	folyamatban maradt ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2.9.	polgári perek pertárgy szerinti bontásban	x							x		x				
2.10.	gazdasági perek pertárgy szerinti bontásban	x							x		x				
2.11.	közigazgatási perek pertárgy szerinti bontásban	x							x		x				
2.12.	büntetőügyek		x						x		x				
2.13.	pertárgy szerinti bontás megyék szerint	x							x		x				
2.14.	nem peres eljárások			x					x		x				
2.15.	megyei bíróságnál benyújtott felülvizsgálati kérelmek			x					x		x				
2.16.	cégbíróságok ügyforgalma		x						x		x				
2.17.	csődeljárások száma gazdálkodó szervezetek szerint	x							x		x				

⁹⁷ A megyei bíróságok elnevezése törvényszékre változott.⁹⁸ Az adatszolgáltatás 2013 óta Excel-táblázatokban történik, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ügyforgalma elválik a járásbíróságokétól.

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁹⁷	2013 ⁹⁸	2014	2015
2.18.	csődeljárások/befejezett/folyamatos/megyéék szerint	x							x		x			
2.19.	felszámolási eljárások gazdálkodó szervezetek szerint	x							x		x			
2.20.	felszámolási eljárások a befejezés módja szerint	x	x						x		x			
2.21.	befejezett és folyamatban maradt felszámolási eljárások		x						x		x			

4. táblázat

A megyei bíróságok (törvényszékek) fellebbviteli ügyforgalmi adatainak áttekintése

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁹⁹	2013 ¹⁰⁰	2014	2015
2/A.1.	polgári/gazdasági/büntető-/szabálysértési/munkaügyi peres ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2/A.2.	polgári/gazdasági/büntető-/szabálysértési/munkaügyi nem peres ügyek		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2/A.3.	megyék szerinti bontásban és összesítve	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2/A.4.	befejezett peres és nem peres ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2/A.5.	befejezett peres ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2/A.6.	folyamatban maradt peres és nem peres ügyek száma	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

⁹⁹ A megyei bíróságok elnevezése törvényszékre változott.

¹⁰⁰ Az adatszolgáltatás 2013 óta Excel-táblázatokban történik.

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁹⁹	2013 ¹⁰⁰	2014	2015
2/A.7.	folyamatban maradt ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2/A.8.	fellebbezett polgári perek pertárgy szerinti bontásban	x							x		x	x	x	x
2/A.9.	fellebbezett gazdasági perek pertárgy szerinti bontásban	x							x		x			
2/A.10.	fellebbezett munkaügyi perek pertárgy szerinti bontásban	x							x		x			
2/A.11.	fellebbezett büntetőügyek pertárgy szerinti bontásban			x					x		x			
2/A.12.	pertárgy szerinti bontás megyék szerint	x							x		x			
2/A.13.	fellebbezett polgári és gazdasági nem peres eljárások		x						x		x			

5. táblázat

Az ítélőtáblák ügyforgalmi adatainak áttekintése

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁰¹	2014	2015
3.1.	polgári/gazdasági/közigazgatási/büntető- fellebbezett peres ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3.2.	polgári/gazdasági/közigazgatási/büntető- fellebbezett nem peres ügyek		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3.3.	felülvizsgálati eljárások büntetőügyekben			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3.4.	egyéb ügyek			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3.5.	ítélőtáblák szerinti bontásban és összesítve	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

¹⁰¹ Az adatszolgáltatás 2013 óta Excel-táblázatokban történik.

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban										
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁰¹	2014	2015	
3.6.	befejezett peres és nem peres ügyek, felülvizsgálati és egyéb eljárások	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
3.7.	befejezett peres ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
3.8.	folyamatban maradt peres és nem peres ügyek, felülvizsgálati eljárások	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
3.9.	folyamatban maradt ügyek megoszlása az eljárás időtartama szerint	x			x	x	x	x	x	x	x				
3.10.	fellebbezett polgári perek pertárgy szerint	x							x		x				
3.11.	fellebbezett gazdasági perek pertárgy szerint	x							x		x				
3.12.	fellebbezett közigazgatási perek pertárgy szerint	x							x		x				
3.13.	fellebbezett büntetőügyek pertárgy szerint			x					x		x				
3.14.	fellebbezett nem peres ügyek pertárgy szerint		x						x		x				
3.15.	fellebbezett nem peres ügyek ítéletátlák szerint	x							x		x				

6. táblázat

A Legfelsőbb Bíróság (Kúria) ügyforgalmi adatainak áttekintése

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban									
		kiemelt	másodlagos	speciális	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹⁰²	2013 ¹⁰³	2014	2015
4.1.	civilisztikai/gazdasági/munka-ügyi/közigazgatási/büntető kollégium	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4.2.	fellebbezett és felülvizsgált ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4.3.	befejezett és folyamatban maradt ügyek	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4.4.	egyéb ügyek			x					x	x	x	x	x	x
4.5.	elsőfokú ügyek (önkormányzati rendelet felülvizsgálata)			x							x	x	x	x
4.6.	befejezett és folyamatban maradt ügyek megoszlása időtartam szerint	x										x	x	x

¹⁰² 2012-től a Legfelsőbb Bíróság Kúria néven működik.¹⁰³ Az adatszolgáltatás 2013 óta Excel-táblázatokban történik.

3. melléklet

A bírósági statisztikai évkönyvek adatállománya (2009–2015)¹⁰⁴

1. táblázat

A helyi bíróságok (járásbíróságok) ügyforgalmi adatai

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁰⁵	2014	2015 ¹⁰⁶
1.1.	polgári perek befejezett/folyamatban/megyék/törvényszékek szerint	x			x	x	x	x	x	x	x
1.2.	polgári perek pertárgy/megyék/törvényszékek szerint	x			x	x	x	x	x	x	x
1.3.	polgári perek befejezett/időtartam/megyék/törvényszékek szerint	x			x	x	x	x	x	x	x
1.4.	polgári perek folyamatban/időtartam/megyék/törvényszékek szerint	x	x		x	x	x	x	x	x	x
1.5.	gazdasági perek befejezett/folyamatban/megyék/törvényszékek szerint		x		x	x	x	x	x	x	x
1.6.	gazdasági perek befejezett/időtartam/megyék/törvényszékek szerint		x		x	x	x	x	x	x	x
1.7.	gazdasági perek folyamatban/időtartam/megyék/törvényszékek szerint		x		x	x	x	x	x	x	x
1.8.	polgári és gazdasági nem peres befejezett/folyamatban/megyék/törvényszékek		x		x	x	x	x	x	x	x
1.9.	egyes nem peres eljárások tárgya/megyék/törvényszékek szerint		x		x	x	x	x	x	x	x
1.10.	összes nem peres eljárás tárgya/törvényszékek szerint		x						x	x	x
1.11.	bírósági végrehatási ügyek tárgya/törvényszékek szerint	x							x	x	x
1.12.	büntetőügyek			x	x	x	x	x	x	x	x
1.13.	helyi bírósághoz/járásbírósághoz érkezett felülvizsgálati kérelmek			x	x	x	x	x	x	x	x

¹⁰⁴ Az Országos Bírósági Hivatal honlapján (www.birosag.hu) 2009-ig visszamenőleg találunk ún. statisztikai évkönyveket, amelyeken 2011-ig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, 2012-től az Országos Bírósági Hivatal Bírósági Főosztályának Statisztikai Elemző Osztálya szerepel kiadóként.

¹⁰⁵ A helyi bíróságok 2013-tól járásbíróság elnevezéssel működnek

¹⁰⁶ Excel-táblázatban.

2. táblázat

A munkaügyi bíróságok és a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ügyforgalmi adatai

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban							
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
	Munkaügyi bíróság (2009–2012)											
1/A.1.	munkaügyi perek befejezett/folyamatban maradt/megyék szerint	x			x	x	x	x				
1/A.2.	munkaügyi perek pertárgy/megyék szerint	x			x	x	x	x				
1/A.3.	munkaügyi befejezett ügyek időtartama/megyék szerint	x			x	x	x	x				
1/A.4.	munkaügyi folyamatban maradt ügyek időtartama/megyék szerint	x			x	x	x	x				
1/A.5.	munkaügyi nem peres eljárások/megyék szerint		x		x	x	x	x				
1/A.6.	munkaügyi bírósághoz benyújtott felülvizsgálati kérelmek			x	x	x	x	x				
	Közigazgatási és munkaügyi bíróságok (2013–2015)											
1/A.7.	munkaügyi perek befejezett/folyamatban maradt/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/ A 8.	munkaügyi perek pertárgy/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.9.	munkaügyi befejezett ügyek időtartama/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.10.	munkaügyi folyamatban maradt ügyek időtartama/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.11.	munkaügyi nem peres/törvényszékek szerint		x						x	x	x	
1/A.12.	közigazgatási perek befejezett/folyamatban maradt/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.13.	közigazgatási perek pertárgy szerinti bontásban/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.14.	közigazgatási befejezett perek időtartama/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.15.	közigazgatási folyamatban maradt perek időtartama/törvényszékek szerint	x							x	x	x	
1/A.16.	közigazgatási nem peres/törvényszékek szerint		x						x	x	x	
1/A.17.	felülvizsgálatti kérelem, alkotmányjogi panasz/törvényszékek szerint			x					x	x	x	
1/A.18.	bíróági végrehatási ügyek ügýtípus/törvényszékek szerint		x						x	x	x	

3. táblázat

A megyei bíróságok (törvényszékek) elsőfokú ügyforgalmi adatai

Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban							
	kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Megyei bíróság (2009–2011)											
2.1.	polgári perek befejezett/folyamatban maradt/megyék szerint	x			x	x	x				
2.2.	polgári perek pertárgy szerinti bontásban/megyék szerint	x			x	x	x				
2.3.	polgári befejezett ügyek időtartama/megyék szerint	x			x	x	x				
2.4.	polgári folyamatban maradt ügyek/megyék szerint	x			x	x	x				
2.5.	gazdasági perek befejezett/folyamatban maradt/megyék szerint		x		x	x	x				
2.6.	gazdasági perek pertárgy/megyék szerint		x		x	x	x				
2.7.	gazdasági befejezett ügyek időtartama/megyék szerint		x		x	x	x				
2.8.	gazdasági i folyamatban maradt ügyek/megyék szerint		x		x	x	x				
2.9.	közigazgatási perek befejezett/folyamatban maradt/megyék szerint	x			x	x	x				
2.10.	közigazgatási perek pertárgy szerinti bontásban/megyék szerint	x			x	x	x				
2.11.	közigazgatási befejezett ügyek időtartama/megyék szerint	x			x	x	x				
2.12.	közigazgatási folyamatban maradt ügyek/megyék szerint	x			x	x	x				
2.13.	polgári/gazdasági/közigazgatási nem peres ügyek		x		x	x	x				
2.14.	büntetőügyek			x	x	x	x				
2.15.	megyei bírósághoz érkezett felülvizsgálati kérelmek		x		x	x	x				
2.16.	cégbíróági ügyforgalom			x	x	x	x				
2.17.	csődeljárások száma gazdálkodó szervezetek szerint	x			x	x	x				
2.18.	csődeljárások/befejezett/folyamatban/megyék szerint		x		x	x	x				

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2.19.	felszámolási eljárások gazdálkodó szervezetek szerint	x			x	x	x				
2.20.	felszámolási eljárások a befejezés módja szerint	x			x	x	x				
2.21.	befejezett és folyamatban maradt felszámolási eljárások		x		x	x	x				

4. táblázat

A megyei bíróságok (törvényszékek) elsőfokú ügyforgalmi adatai (folytatás)

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Törvényszék (2012–2015)										
2.1.	polgári perek befejezett/folyamatban maradt/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x
2.2.	polgári perek pertárgy/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x
2.3.	polgári befejezett ügyek időtartama/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x
2.4.	polgári folyamatban maradt ügyek/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x
2.5.	gazdasági perek befejezett/folyamatban maradt/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x
2.6.	gazdasági perek pertárgy/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x
2.7.	gazdasági befejezett ügyek időtartama/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x
2.8.	gazdasági i folyamatban maradt ügyek/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x
2.9.	közigazgatási perek befejezett/folyamatban törvényszékek szerint	x						x			
2.10.	közigazgatási perek pertárgy/törvényszékek szerint	x						x			

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban							
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2.11.	közigazgatási befejezett ügyek időtartama/ törvényszékek szerint	x						x				
2.12.	közigazgatási folyamatban maradt ügyek/ törvényszékek szerint	x						x				
2.13.	polgári/gazdasági/közigazgatási nem peres ügyek	x						x				
2.14.	polgári/gazdasági nem peres ügyek		x						x	x	x	
2.15.	büntetőügyek			x				x	x	x	x	
2.16.	törvényszékhez felülvizsgálati kérelmek		x					x				
2.17.	cégbírói ügyforgalom			x				x	x	x	x	
2.18.	csődeljárások száma gazdálkodó szervezetek szerint	x						x	x	x	x	
2.19.	csődeljárások/befejezett/folyamatban/ törvényszékek szerint		x					x	x	x	x	
2.20.	felszámolási eljárások gazdálkodó szervezetek szerint	x						x	x	x	x	
2.21.	felszámolási eljárások a befejezés módja szerint	x						x	x	x	x	
2.22.	befejezett és folyamatban maradt felszámolási eljárások		x					x	x	x	x	
2.23.	bírói közvetítés/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x	
2.24.	bírói végrehajtási ügyek/törvényszékek szerint	x									x	

2015-től Excel-táblázatban

2013-tól a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál

5. táblázat

A megyei bíróságok (törvényszékek) fellebbviteli ügyforgalmi adatai

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban							
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
	Megyei bíróság (2009–2011)											
2/A.1.	fellebbezett polgári perek/befejezett/folyamatban/megyék szerint	x			x	x	x					
2/A.2.	fellebbezett polgári perek/pertárgy szerint/megyék szerint	x			x	x	x					
2/A.3.	fellebbezett polgári perek/időtartam/megyék szerint	x			x	x	x					
2/A.4.	fellebbezett gazdasági perek/befejezett/folyamatban/megyék szerint		x		x	x	x					
2/A.5.	fellebbezett gazdasági perek/időtartam/megyék szerint		x		x	x	x					
2/A.6.	fellebbezett polgári és gazdasági nem peres eljárások megyék szerint			x	x	x	x					
2/A.7.	fellebbezett munkaügyi perek/befejezett/folyamatban/megyék szerint	x			x	x	x					
2/A.8.	fellebbezett munkaügyi perek/időtartam/megyék szerint	x			x	x	x					
2/A.9.	fellebbezett munkaügyi nem peres eljárások megyék szerint			x	x	x	x					
2/A.10.	büntetőügyek			x	x	x	x					
	Törvényszék (2012–2015)											
2/A.11.	fellebbezett polgári perek/befejezett/folyamatban/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x	
2/A.12.	fellebbezett polgári perek/pertárgy/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x	
2/A.13.	fellebbezett polgári perek/időtartam/törvényszékek szerint	x						x	x	x	x	
2/A.14.	fellebbezett gazdasági perek/befejezett/folyamatban/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x	
2/A.15.	fellebbezett gazdasági perek/időtartam/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x	
2/A.16.	fellebbezett polgári és gazdasági nem peres ügyek törvényszékek szerint			x				x	x	x	x	

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2/A.17.	fellebbezett közigazgatási perek/befejezett/folyamatban/törvényszékek szerint	x						i	x	x	x
2/A.18.	fellebbezett közigazgatási perek/pertárgy szerint/törvényszékek szerint	x						i	x	x	x
2/A.19.	fellebbezett közigazgatási perek időtartam/törvényszékek szerint	x						i	x	x	x
2/A.20.	fellebbezett közigazgatási nem peres eljárások/törvényszékek szerint	x						i	x	x	x
2/A.21.	fellebbezett munkaügyi perek/befejezett/folyamatban/törvényszékek szerint		x					x	x	x	x
2/A.22.	fellebbezett munkaügyi nem peres ügyek törvényszékek szerint			x				x	x	x	x

2015-től Excel-táblázatban

i = 2012-ben még az ítélőtábla hatáskörében

6. táblázat

Az ítélőtáblák ügyforgalmi adatai

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3.1.	fellebbezett polgári/gazdasági/közigazgatási ügyek/ítélőtáblák szerint	x			x	x	x	x			
3.2.	fellebbezett polgári/gazdasági ügyek/ítélőtáblák szerint	x							x	x	x

¹⁰⁷ 2009–2011 között csak a Fővárosi Ítélőtábla járt el fellebbezett közigazgatási perekben, 2012-ben a Debreceni és a Győri Ítélőtábla is. 2013 óta a fellebbezett közigazgatási ügyek elbírálása a törvényszék hatáskörébe tartozik.

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3.3.	fellebbezetett polgári ügyek/pertárgy/ítélőtáblák szerint	x			x	x	x	x	x	x	x
3.4.	fellebbezetett gazdasági perek/pertárgy/ítélőtáblák szerint		x		x	x	x	x	x	x	x
3.5.	fellebbezetett közigazgatási perek/pertárgy/ítélőtáblák szerint ¹⁰⁷	x			x	x	x	x			
3.6.	eljárás időtartama befejezett ügyekben/ítélőtáblák szerint	x			x	x	x	x	x	x	x
3.7.	eljárás időtartama folyamatban maradt ügyekben/ítélőtáblák szerint	x			x	x	x	x	x	x	x
3.8.	fellebbezett polgári/gazdasági/közigazgatási nem peres ügyek ítéltáblák szerint			x	x	x	x	x			
3.9.	fellebbezett polgári/gazdasági/közigazgatási nem peres ügyek/pertárgy szerint			x	x	x	x	x			
3.10.	fellebbezett polgári/gazdasági nem peres ügyek/ítélőtáblák szerint	x							x	x	x
3.11.	fellebbezett polgári/gazdasági nem peres ügyek/pertárgy szerint	x							x	x	x
3.12.	büntetőügyek			x	x	x	x	x	x	x	x
3.13.	egyéb ügyek			x	x	x	x	x	x	x	x

7. táblázat

A Legfelsőbb Bíróság (Kúria) ügyforgalmi adatai

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban						
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Legfelsőbb Bíróság (2009–2011)										
5.1.	fellebbezett peres ügyek (büntető-, polgári, gazdasági, közigazgatási) befejezett és folyamatban	x			x	x	x				

	Adatkör/adatok	Az indikátor felhasználása a Jó Állam – jó igazságszolgáltatás részletes mutatók között			Elérhetőség a statisztikai idősorokban							
		kiemelt	másodlagos	speciális	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
5.2.	fellebbezett nem peres ügyek (büntető-, polgári, gazdasági, közigazgatási) befejezett és folyamatban		x		x	x	x					
5.3.	felülvizsgálati ügyek (büntető-, polgári, gazdasági, közigazgatási, munkaügyi) befejezett és folyamatban	x			x	x	x					
5.4.	egyéb ügyek			x	x	x	x					
5.5.	eljárás időtartama befejezett és folyamatban maradt ügyekben	x			x	x	x					
Kúria (2012–2015)												
5.6.	fellebbezett peres ügyek (büntető-, polgári, gazdasági, közigazgatási) befejezett és folyamatban	x						x	x	o		
5.7.	fellebbezett nem peres ügyek (büntető-, polgári, gazdasági, közigazgatási) befejezett és folyamatban		x					x	x	o		
5.8.	fellebbezett harmadfokú ügyek (büntető-, katonai)			x				x	x	o		
5.9.	felülvizsgált ügyek (büntető-, polgári, gazdasági, közigazgatási, munkaügyi) befejezett és folyamatban	x						x	x	o		
5.10.	egyéb ügyek			x				x	x	o		
5.11.	elsőfokú ügyek (önkormányzat, OVB-határozat ellen)			x				x	x	o		
5.12.	eljárás időtartama befejezett és folyamatban maradt ügyekben							x	x	o		

2015-től Excel-táblázatban

o = az adatokhoz való hozzáférés nem biztosított

8. táblázat
Közigazgatási és munkatügyi bíróságok statisztikai ügyszervei jelentése

Az eljárás tárgya	Előző időszakból maradt	Erkezett		Befejezett							Folyamatban			
		Összesen	Ebből újra-indult	Ebből áttett	marasztalás	ítélettel	részben	egyezség	Pp. 130.	szünetelés		át-fétel	megszüntetés	felüg-gesítés
Közigazgatási perek														
Adóügy														
Helyi adóügy														
Vám- és jövedéki ügy														
Illetékügy														
Versenytügy														
Médiaügy														
Hírközlési ügy														
Közbeszerzési ügy														
Ingatlan-nyilvántartás														
Építésiügy														
Kisajátítás														
Környezetvédelmi ügy														
Idégenrendészeti ügy														
Menekültügyek														
Fogyasztóvédelmi ügy														
Gyámügy														
Mezőgazdasági ügy														
Egyéb közig. per														
Összesen														
Ebből perújítás														
Közigazgatási nem peres														
Végrehajtási ügyek														
Pertárgy értéke	nem állapítható meg	1 Ft – 5 millió Ft	5–10 millió Ft	10–30 millió Ft	30–50 millió Ft	50–100 millió Ft	100 millió Ft felett							
Közigazgatási peres														
Közigazgatási nem peres														
Eljárás időtartama	0–3 hónap	3–6 hónap	6–12 hónap	1–2 év	2–3 év	3–5 év	5 év felett							
Befejezett közigazgatási per														
Folyamatban maradt per														

A K-M minta a fenti terjedelemben állapítja meg az adatszolgáltatási kötelezettséget a munkatügyi perekre és a munkatügyi nem peres eljárásokra nézve is. A bekerülő adatok köre valamennyi bíróság és ügyszerve esetében ugyanaz! Kivéve a törvényszékeket, ahol a közvetítés is megjelenik.

9. táblázat
Törvényszék – elsőfokú ügyforgalom

1.	
Kötelező közvetítés	
Önkéntes közvetítői ügy	
38. sorból	családjogi perekben
	gazdasági perekben
	munkajogi perekben
	egyéb polgárjogi perekben
Közvetítői peren kívüli ügyek összesen	

Speciális jelentés az állami versenyképességet javító, vállalkozóbarátabb üzleti környezet kialakításának lehetőségeiről

Csath Magdolna – Györpál Tünde – Nagy Balázs – Taksás Balázs

1. Bevezetés

„Habár a kormányok közvetlenül nem képesek arra, hogy versenyképes iparágakat hozzanak létre, de nagy szerepük van abban, hogy olyan szabályozó és intézményi környezetet alakítsanak ki, amely lehetővé teszi az üzleti világ számára a versenyelőnyök kiépítését” – állítja az üzleti környezet alakításának kormányzati feladatait és lehetőségeit elemző neves versenyképesség-kutató a Michael Porter előszavával megjelent könyvében (Chen, 2011). Az üzleti környezet legfőbb sajátossága, hogy hatással van a vállalkozások működésére. Azonban nem mindegy, hogy ezt a cégek tudják-e befolyásolni vagy sem. Az állam üzleti környezetre gyakorolt hatását a vállalatok – a nagy lobbierőjű cégek kivételével – általában kevéssé tudják irányítani. Viszont az üzleti környezet befolyásolja a cégek eredményességét, ezen keresztül pedig a nemzetgazdaság versenyképességét. A versenyképesség kapcsán meg kell említenünk, hogy tartalmát a különböző kutatóhelyek eltérően értelmezik. A legismertebb és legáltalánosabban elfogadott meghatározás, amelyet általában az OECD-tanulmányok használnak, így hangzik: *egy nemzetgazdaság versenyképessége azt mutatja meg, hogy mennyire képes egy ország – szabad és tisztességes piaci körülmények között – olyan termékeket és szolgáltatásokat előállítani, amelyek keresettek a nemzetközi piacon*, és ennek alapján mennyire képes hosszabb távon is növelni a lakosság reáljövedelmeit. De elterjedt az IMD versenyképesség-kutató központ évente kiadott elemzéseiben használt fogalom is, amely szerint *a nemzetek versenyképessége azt mutatja meg, hogy az egyes országok mennyire képesek olyan környezetet teremteni, amelyben a vállalkozások úgy állítanak elő nagy hozzáadott értéket, hogy közben a lakosság életszínvonala és életminősége is javul*. Ezek a meghatározások az üzleti környezet fontosságát elsősorban a versenyképesség szempontjából hangsúlyozzák. Azonban ha arra is tekintettel vagyunk, hogy minden országnak mások a lehetőségei, az erősségei és gyenge pontjai, és ebből kifolyólag valószínűleg más és más területeken képesek a versenyképességüket javítani, akkor célszerű ezeket a nemzeti sajátosságokat is figyelembe venni a fogalom meghatározásánál.

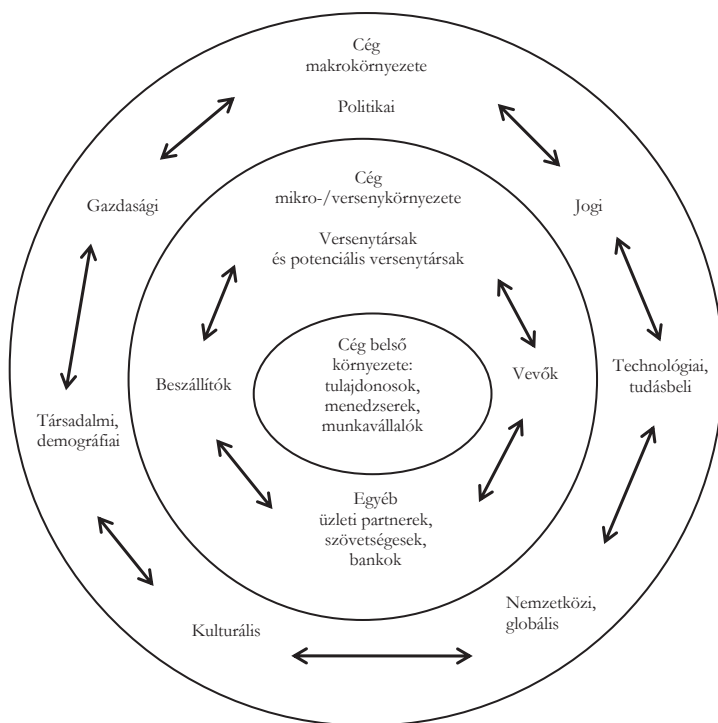
Ennek megfelelően esetünkben arra érdemes összpontosítani, hogy mivel hazánkban nincs – az egy főre jutó jó minőségű termőföldön kívül más – jelentős természeti erőforrás, ezért versenyképességünket azokra a képességekre kell építenünk, amelyekkel rendelkezünk. Ezek pedig a humán vagyoni képességei, így a szakembergárda tudása, elkötelezettsége, továbbá a vállalkozókészség és -kedv, valamint az innovativitás. Ezen előnyeink lehető

leghatékonyabb hasznosításával tudunk jelentősen javítani versenyképességünkön. Ennek alapján esetünkben az állam versenyképességet befolyásoló szerepét a következőképpen határozhatjuk meg: *olyan állami magatartás, amely olyan környezetet képes teremteni, amelyben a nemzet képességei jól hasznosulnak és hosszabb távon folyamatosan erősödnek, a cégek nagy hozzáadott értéket termelnek, és mindezek következtében az emberek élet-színvonala és életminősége folyamatosan javul.* A tanulmányban azon állami, kormányzati képességekkel foglalkozunk, amelyek az üzleti és társadalmi környezet alakításával hatással vannak a nemzeti képességek hatékony hasznosíthatóságára, és ezzel a versenyképesség javíthatóságára. Nem foglalkozunk a cégek saját stratégiájuktól függő versenyképességével, és nem vizsgáljuk általában a gazdaságpolitika hatását a versenyképességre. Figyelmünket arra összpontosítjuk, hogy mit tud tenni a kormányzás azért, hogy az üzleti környezet vállalkozásbarátabb legyen, az állam és intézményei partnerként kezeljék a vállalkozásokat, és ennek kapcsán optimálisan hasznosuljanak képességeink. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az állami, kormányzati magatartást elsősorban mint a nemzetgazdaság versenyképességét befolyásoló tényezőt vizsgáljuk az üzleti környezet alakításának területén. Elemezzük a nemzetközi és hazai véleményeket, hiszen ismert, hogy hazánkat sok kritika éri az üzleti környezet jellemzői miatt.

Jelen tanulmány célja a helyzet feltérképezése, a nemzetközi tapasztalatok vázolása, az azokból leszűrhető tanulságok összefoglalása és javaslatok felvetése a döntéshozók számára egy olyan indikátorrendszer kidolgozására, amely szemlélteti az üzleti környezet barátságosabbá tételének lehetőségeit. A tanulmány javaslatot tesz továbbá az indikátorok értékének kiszámítására és a közöttük lévő összefüggések bemutatására azzal a céllal, hogy a versenyképesség-növelés kormányzati lehetőségeinek egy adott szegmense, az üzleti környezet alakítása terén javítható legyen az állami beavatkozások hatékonysága és hatássossága. Ennek megfelelően a tanulmányban vizsgáljuk az üzleti környezet legfontosabb elemeit, a nemzetközi és hazai szakirodalomban, kutatásokban megfogalmazott tipikus bírálatokat, és vázolunk néhány nemzetközi jó gyakorlatot. Ezt követően bemutatunk egy indikátorrendszert, amelynek segítségével egyszerre mérhetők az állami beavatkozások jellemzői és azok üzleti környezetet befolyásoló hatásai. *Célunk, hogy a későbbiekben ezen indikátorokból létrehozassunk egy „üzleti környezeti input- és outcome-indexet”, amelynek segítségével mérni lehetne a kormányzás azon képességét, hogy mennyiben teszi vállalkozóbaráttá az üzleti környezetet, javítva ezáltal a versenyképességet.* Az üzleti környezet minőségének vizsgálatakor abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a világos, egyértelmű és egyszerű szabályrendszer megkönnyíti a cégek működését, bátorítja a vállalkozói tevékenységet, mindez pedig javítja a versenyképességet és a gazdasági fejlődés esélyeit. A kutatás második szakaszának feladata lesz a tanulmányban javasolt indikátorok és azok súlypontjainak fókuszcsoporthoz véglegesítése, továbbá az indikátorok értékeinek meghatározása. Ehhez szükség lesz az üzleti élet szereplőinek körében egy szélesebb körű felmérésre. Vizsgálunk kell továbbá a mutatók közötti szorosabb és lazább összefüggéseket azzal a céllal, hogy a közöttük lévő ok-okozati kapcsolatrendszereket megismerhessük és bemutatathassuk, illetve hogy kiszámíthatassuk a környezeti mutatókat. Az eredményektől azt várjuk, hogy azok segíteni fogják a döntéshozókat abban, hogy ki tudja választani, majd később megvalósítsák a kívánt társadalmi-gazdasági hatások elérésében leghatékonyabb állami ráfordításokat és beavatkozásokat.

2. Előzmények, elméleti megközelítések

A szakemberek az üzleti környezetet külső és belső környezetre bontják. A belső környezet főszereplői a tulajdonosok, a menedzserek és a munkavállalók. Ezek a szereplők képességeikkel, elgondolásaikkal, kreativitásukkal saját döntéseik alapján hatnak a vállalkozásra. A külső környezet hatásait viszont a cégek gyakran úgy élik meg, hogy azokkal szemben tehetetlenek, és nincs rájuk hatásuk. A külső környezetet a szakirodalom makro- és mikrokörnyezetre bontja. A mikrokörnyezetet piaci környezetnek is nevezi, és legfontosabb szereplőiként a versenytársakat, a vevőket, a beszállítókat és az egyéb üzleti partnereket, például a bankokat jelöli meg. A cégek makrokörnyezetét a gazdasági, politikai, kulturális, technológiai, tudásbeli, jogi, társadalmi és demográfiai tényezők befolyásolják, amelyek alakulására jelentős hatással van az állam és az intézményrendszerének működése. A makrokörnyezetre a cégek általában kevésbé tudnak hatni, mint a mikrokörnyezetre. A makrokörnyezet részének lehet tekinteni a nemzetközi környezetet – beleértve az EU-s szabályokat – és általában a globalizáció üzleti környezetre gyakorolt hatásait. Az üzleti környezet rendszerét az 1. ábrán láthatjuk.



1. ábra

Az üzleti vállalkozások környezete

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

Egy 2001–2003-as kutatás, a Global Entrepreneurship Monitor (GEM) vizsgálta az üzleti környezet milyenségét, és arra a kérdésre kereste a választ, hogy miként hat a vállalkozói aktivitás egy ország gazdaságának fejlődésére, illetve milyen módon befolyásolhatja egy kormány a vállalkozói aktivitást (Szerb et al., 2004). A kutatócsoport a kérdések megválaszolására egy koncepcionális modellt dolgozott ki, amellyel bizonyította, hogy a gazdasági növekedés egyik feltétele, hogy a kormány által kialakított általános keretfeltételek megfelelően működjenek, és azok előnyösen alakítsák a már meglévő vállalatok működését. A másik feltétel pedig, hogy a kormány által teremtetett környezet bátorítsa új vállalkozások létrejöttét. A modellből az is kitűnik, hogy a vállalatokat körülvevő környezetben a tényezők kölcsönhatása is fontos üzleti környezetet befolyásoló tényező. Ezt a gondolatot emeli ki Imreh Szabolcs szerzőtársaival, szerintük az üzleti környezet „azon tényezők, szervezetek, személyek dinamikusan változó összessége, amelyekre a vállalat, a vállalat szereplői gazdasági tevékenységük során közvetve vagy közvetlenül hatással vannak, s amelyek közvetve vagy közvetlenül ugyancsak hatást gyakorolnak a vállalatra” (Imreh et al., 2008: 3).

A Center for American Progress egyik tanulmánya (Kohli, Eizenga, 2011) a versenyképesség legfontosabb forrásai között elsőként említi az okos állami szabályozást, amely a cégek számára a legegyszerűbb és legbarátságosabb üzleti környezetet biztosítja. További fontos tényezőként sorolja fel a vállalkozóbarát állami működést és az elkötelezettséget az innovációt ösztönző környezet megteremtése mellett. De a tanulmány szerint javítja az üzleti környezetet a korszerű infrastruktúra – különös tekintettel a kommunikációs infrastruktúrára –, a magas színvonalú oktatási rendszer, amely jól felkészült szakembereket bocsát ki, továbbá a könnyen elérhető finanszírozási források is. A tanulmány hangsúlyozza, hogy a kormány akkor tudja maximálisan mozgósítani erőforrásait az üzleti környezet hatékony és fenntartható javításáért, ha ezen feladatok összehangolt ellátását egy szervezet végzi. Ehhez az is szükséges, hogy az állami intézményrendszer egyes elemei ne elszigetelten, „minisztériumi falak által elválasztottan”, hanem rendszerszemléletben működjenek. A tanulmány végül felhívja a figyelmet arra, hogy a teljes gazdaság harmonikus fejlődése szempontjából hátrányos lehet, ha az állam „nyerő szereplőket” emel ki a gazdaságból, azokra megkülönböztetett figyelmet és jelentős állami forrásokat fordít. Ez torzíthatja a gazdaság szerkezetét, forrásokat vonhat el más, a versenyképességet jelentősebb mértékben javító területektől, szűk keresztmetszeteket képezhet az értékláncok működésében, következképpen gátolhatja a gazdaság és a társadalom kiegyensúlyozott és hosszabb távon fenntartható fejlődését.

A BCG egy tanulmányában (Beal, Rueda-Sabater, Heng, 2015) arra hívja fel a figyelmet, hogy a kormányok csak akkor járulhatnak hozzá hatékonyan a gazdasági fejlődéshez, ha tevékenységüket elsősorban az üzleti környezet javítására összpontosítják, és nem arra, hogy szelektíven nyújtsanak költségvetési támogatásokat. A kormányok gazdaságot érintő lehetséges lépéseit és azok egymásra épülő rendszerét a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra

Az állami beavatkozások hierarchiája

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

A tanulmány arra figyelmeztet, hogy például az sem biztos, hogy a munkahelyteremtés legköltséghatékonyabb módja a különleges üzleti zónák, például a „szabad vállalkozási zónák” kialakítása. A legfontosabb lépés az, hogy általánosan, valamennyi vállalkozás számára javuljon az üzleti környezet. Ezt egyszerűen úgy lehet kifejezni, hogy a legfontosabb dolog, amit egy kormány tehet, hogy nem okoz gondot, nehézséget, esetleg kárt a cégeknek. Ez jelent konkrét adminisztrációcsökkentő lépéseket, de egy sajátos üzleti szemléletű gondolkodást is. *Vagyis az állam legyen képes a cégek fejével gondolkodni, és megérteni, hogy mire van szükségük ahhoz, hogy versenyképességüket javítani tudják!*

A BCG egy másik tanulmánya (Brigl, Liechtenstein, 2015) pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a startupok fontos részei egy jól működő üzleti ökoszisztémának, ezért helyzetbe hozásuk legjobb módja, ha az állam rugalmassá, kiszámíthatóvá és átláthatóvá teszi a befektetési környezetet azért, hogy a kockázattól ke-befektető cégek értelmét lássák a startup cégek finanszírozásának.

Összefoglalva az eddigieket: az üzleti környezet bonyolult rendszer, amelynek működése hatással van nemcsak a cégek, hanem a nemzet versenyképességére is. Az állam az üzleti környezet alakításával befolyásolja a cégek aktivitását, vállalkozói és innovációs tevékenységét, amely viszont a versenyképességre van hatással. Fontos a meglévő cégek körüli környezet alakulása, de ugyanannyira fontos az is, hogy mekkora a környezeti ösztönzés új cégek létrehozására. Az állam gazdaságpolitikája alapvetően befolyásolja a cégek

makrokörnyezetét. A kormányok konkrét lépései pedig hatással vannak a mikro-, azaz a piaci környezetre, a vállalkozások költségeire és ezzel eredményeire, versenyképességére. Például a béreket terhelő járulékok komoly költségnövelő tényezők. A munkahelyek megőrzéséhez és az új munkahelyek teremtetéséhez adott kedvezmények viszont csökkentik a cégek költségeit. Az adócsökkentés növeli, az adónövelés csökkenti a cégek hozamát, és ezzel befolyásolja beruházási kedvüket és innovációs lehetőségeiket. A kormány a közbeszerzésekkel vásárlóként is megjelenik a piacon. A közbeszerzési szabályok tisztasága, átláthatósága és a közbeszerzési munkák elérhetősége befolyásolja a cégek piaci lehetőségeit. Igaz ez a pályázati forrásokra is. *Az állam intézményrendszere azonban a legnagyobb üzleti környezeti hatást működési hatékonyságával, az üzleti világgal szembeni szemléletével és a szabályok egységes és általános érvényesítésével éri el. Vagyis a bürokrácia és a korrupció mértéke, valamint a vállalkozóbarát és vállalkozást bátorító intézményi magatartás jelentősen befolyásolja az üzleti környezetet és ezen keresztül a versenyképességet.*

Az üzleti környezet valamennyi eleme állandó változásban van, és a változások hatásai nehezen láthatók előre. A cégek általában jobban felkészültek a mikrokörnyezet, például a versenyhelyzet várható alakulásának előrejelzésére. *A makrokörnyezet váratlan változásai, az előre nem becsülhető állami lépések azonban komoly zavarokat okozhatnak a vállalkozások működésében, jelentősen rontva azok piaci versenyképességét.* Minél erőteljesebb egy országban az állam piaci szerepvállalása, annál fontosabb, hogy lépései az üzleti szféra számára kiszámíthatók legyenek. Az üzleti környezet javítása nem öncélú tevékenység. Úgy sem lehet rá tekinteti, mint az üzleti szférával szembeni állami jóindulatra. *Az üzleti környezet javítása a társadalmi-gazdasági versenyképesség fontos feltétele, így ha ezen a területen egy kormány rosszul teljesít, akkor ezzel gátolja a nemzeti versenyképesség javulását, rontja a növekedési és a fenntartható fejlődési esélyeket.*

3. Nemzetközi és hazai kitekintés

3.1. Az IMD 2015. évi versenyképességi tanulmánya

Az IMD¹⁰⁸ nemzetközi versenyképesség-kutató központ a 2015. évi tanulmányában 61 ország versenyképességét elemezte (IMD, 2015a). Magyarország a 61 ország között az általános versenyképességi mutató alapján a 48. helyen volt. Ez a pozíció nem jelentett változást az előző évihez képest. Az elemzők 256 mutató alapján készítették el az országok helyezését megadó kompozit mutatót. Közöttük az üzleti környezettel és az arra ható állami intézkedésekkel kapcsolatos főbb mutatók száma 32. Az 1. táblázatban látjuk ezeket a mutatókat, az ezek alapján elért helyezésünket, és összehasonlításként Csehország, Szlovákia és Lengyelország helyezését.

¹⁰⁸ IMD: Institute for Management Development. World Competitiveness Center. Lausanne, Svájc. A 2015-ös kérdőíves felméréseket az IMD magyarországi partnere, a budapesti székhelyű ICEG European Center végezte. Az IMD-nek 2016-tól a Nemzeti Köszolgálati Egyetem is partnere (kapcsolattartó: Prof. Dr. Csath Magdolna, a Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség munkacsoport vezetője).

1. táblázat

Az üzleti környezettel, állami szabályozással kapcsolatos mutatók és helyezések

Mutató	Magyar- ország	Csehország	Szlovákia	Lengyel- ország
A jogi és szabályozási környezet támogatja-e a versenyképességet?	53	42	54	24
A kormánydöntések végrehajtása hatékonyan történik-e?	34	28	43	23
A kormány működése transzparens-e?	56	42	51	29
A bürokrácia mértéke	50	32	44	39
A korrupció szintje	51	36	48	29
Megbízható-e a jogrend?	28	21	Nincs adat	22
Az exportot, importot segíti-e a vám-szabályozás?	42	33	40	21
Nem akadályozza-e protekcionizmus a cégek működését?	53	18	38	11
Hatékony-e a versenyszabályozás, és megakadályozza-e a tisztességtelen versenyt?	58	48	57	24
Gátolja-e az állami szabályozás a cégek hatékony működését?	47	42	56	45
Mennyire könnyű új céget indítani?	30	37	57	55
Hány nap alatt lehet új céget bejegyezni?	13	48	36	56
Hányféle eljárás szükséges egy új cég bejegyzéséhez?	15	53	44	15
Nem nehezíti-e a munkaerőpiaci szabályozás a cégek működését?	12	23	55	34
Rendelkezésre áll-e elegendő képzett munkaerő?	53	33	33	19
Tehetségek megtartása és vonzása	57	41	58	61
Agyelszívás	60	27	51	43
Kockázati tőke rendelkezésre állása	47	22	43	32
Hitel rendelkezésre állása	48	3	30	16
A vállalkozó szellem elterjedtsége	43	11	17	2
Támogatja-e az általános értékrend a versenyképesség növelését?	58	25	44	39
Az energiainfrastruktúra minősége és hatékonysága	43	18	15	44
Az elektromos energia ára cégek esetén	35	45	52	22
Gyors, széles sávú internet rendelkezésre állása	52	14	51	29
Információtechnológiai képességek	46	28	37	15
Mérnökök rendelkezésre állása	49	34	38	31
Bátorítja-e az innovációt a tudományos kutatással kapcsolatos szabályozás?	42	34	56	36

Mutató	Magyar- ország	Csehország	Szlovákia	Lengyel- ország
Egészségben várható élettartam	42	31	39	34
A munkaerő egészségügyi problémái nehezítik-e a cégek működését?	45	20	27	54
Nyelvtudás	58	32	30	17
Az oktatási rendszer támogatja-e a gazdaság versenyképességének növelését?	47	29	49	32
Az egyetemi oktatás színvonala támogatja-e a gazdaság versenyképességének növelését?	50	32	57	30
Általános versenyképességi helyezés	48	29	46	33

Forrás: IMD (2015a)

A vizsgált 33 mutatóból 18 esetén a négy ország között a mi helyezésünk a legrosszabb, 3 esetén pedig a legjobb. A háromból két mutató, az új cégbejegyzéshez szükséges napok, illetve eljárások száma esetén elért jó eredményünk az államreform keretében a bürokrácia-csökkentést célzó legutóbbi intézkedések hatását tükrözi. A legrosszabb három adatunk közül az egyik a piaci verseny tisztaságával (58), a másik a csökkenő munkaerővel (60), a harmadik pedig a versenyképesség növelését támogató társadalmi-politikai értékrenddel kapcsolatos problémákra (58) figyelmeztet. Azonban valamennyi mutató esetén, amelynél az általános versenyképességi helyezésünkénél (48) rosszabb helyezést értünk el, érdemes kutatni az okokat, és keresni a pozíciójavítás lehetőségeit. A 48.-nál rosszabb helyezést 14 mutató esetén értünk el. Ezeket vastagítással jeleztük. A 30. és alatta lévő jó helyezéseinket dőlt számok mutatják.

3.2. Az IMD munkaerőhelyezettel kapcsolatos tanulmánya

Az IMD 2015. novemberi tanulmánya (IMD, 2015b) a munkaerő oldaláról vizsgálja az üzleti környezetet. Azt kutatja, hogy mennyire áll rendelkezésre jelenleg és a jövőben várhatóan megfelelő mennyiségű és minőségű munkaerő a vállalkozások számára. A vizsgált 30 mutatót három csoportba osztja. Ezek a következők:

- a munkaerő tudásának fejlesztését szolgáló állami beruházásokkal kapcsolatos mutatók;
- a munkahelyek és az általános környezet munkaerőt megtartó és vonzó jellemzői;
- a munkaerőt jellemző mennyiségi és minőségi, képességi mutatók.

Az első és a harmadik csoportban lévő mutatók nem függetlenek egymástól, mivel a munkaerő fejlesztését szolgáló mai beruházások nyilvánvalóan hatással vannak a munkaerő minőségére és képességére, csak valószínűleg ez a hatás a képzési-továbbképzési forma függvényében eltérő időtávon érvényesül. A munkaerő fejlesztését célzó állami beruházásokkal kapcsolatos mutatók alapján a vizsgált országok listáját Dánia és Svájc vezeti, amelyeket Ausztria követi. A cégek munkaerő-megtartó és -vonzó képességét jellemző mutatók alapján Svájc és az USA került az élre. A munkaerő képessége, minősége alapján pedig

Svájc és Szingapúr vezet. Általában a tudás, a humán tőke szempontjából egy 2005–2015-ös idősoron – egy év (2006) kivételével – Svájc van az első helyen. Nyomában pedig Dánia található. Magyarország, Csehország, Lengyelország és Szlovákia helyezését 2005 és 2014 között az összefoglaló (kompozit) mutató alapján, illetve 2015-ben a részmutatók alapján a 2. táblázatban láthatjuk.

2. táblázat

Az országok helyezései a humán tőke színvonala alapján, 2005–2015

Ország	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország
Általános helyezés				
2005	16	24	30	43
2006	24	19	36	48
2007	20	24	36	45
2008	26	28	38	43
2009	30	24	36	37
2010	33	26	49	30
2011	38	25	51	40
2012	39	30	51	38
2013	49	28	52	30
2014	51	37	46	36
2015				
Beruházás	42	31	43	30
Megtartó- és vonzóerő	59	31	53	52
Képesség, minőség	53	30	45	21
Általános helyezés	56	30	47	32

Forrás: IMD (2015b)

Milyen következtetéseket lehet levonni az idősorokból, illetve a 2015. évi adatok alapján? Azt láthatjuk, hogy *Magyarország a munkaerőt jellemző mutatók tekintetében egyre rosszabb pozícióba kerül*. 2015-ben azonban kisebb javulás tapasztalható a munkaerő tudásának fejlesztését elősegítő állami beruházások területén. Így ezen mutatócsoport esetén az általános 56. helyhez képest – ami csak 5 pozícióval jobb, mint a legrosszabb, 61. hely – 14 hellyel előre jutottunk (a 42. helyre). De ha ezt a 42. helyünket az idő függvényében vizsgáljuk, akkor itt is romló eredményeket látunk. Viszont érdemes figyelni Csehország és Lengyelország javuló pozíciójára. Mindkét ország sokkal jobban teljesít a mért humántőke-mutatók, valamint az általános versenyképességi pozíció szempontjából is, mint Magyarország, s ez érzékelteti a humántőke-fejlesztés eredményei és a gazdasági versenyképesség közötti kapcsolatot. Magyarország esetén azonban még egy szembeötlő jelenségre fel kell figyelnünk, ez pedig a munkahelyek munkaerővonzó és -megtartó képessége. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a magyarországi munkahelyek nem eléggé vonzóak a magyar szakemberek számára. E tekintetben az 59. helyen vagyunk, csak Bulgária és Venezuela van mögöttünk. Ez a jelenség nyilván összefüggésbe hozható a szakemberek elvándorlásával, amely pedig hosszabb távon lehetetleníti el a megfelelő mennyiségű és ké-

pességű munkaerő rendelkezésre állását a cégek számára. De a két mutatócsoportot érdemes összekapcsolni, és akkor azt a következtetést tudjuk levonni, hogy *hiába javítja az állam a munkaerőbe a beruházások, a munkaerő-fejlesztés területén a saját teljesítményét, ha ugyanakkor a cégek nem javítják a munkaerővonzó és -megtartó képességüket*. Ugyanis így a jó munkaerő továbbra sem itthon, hanem külföldön fog elhelyezkedni.

3.3. A World Economic Forum (WEF) versenyképességi tanulmánya

A World Economic Forum (WEF) versenyképesség-kutató intézet évente jelenteti meg versenyképességi elemzését és a vizsgált országok versenyképességi sorrendjét. A WEF számára adatokat szolgáltató magyarországi partner a KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Intézet Zrt. A WEF által kiadott 2015. évi jelentés (WEF, 2015) 114 mutató alapján 134 ország versenyképességi teljesítményét elemzi. A kormány üzleti környezetet befolyásoló teljesítménymutatói közül a 18 legfontosabbat vizsgálva, Csehországgal, Szlovákiával és Lengyelországgal összehasonlítva a 3. táblázatban látható pozíciókat értük el.

3. táblázat

Az üzleti környezettel, állami szabályozással kapcsolatos mutatók és helyezések

Mutató	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország
A korrupció szintje	79	48	94	40
Az állami döntések részrehajlósága	125	94	138	69
Az állami kiadásokkal való gazdálkodás (pocsékolás)	95	7	123	87
Bürokrácia	128	120	132	122
Kormánydöntések transzparenciája	119	88	79	106
Az általános infrastruktúra minősége	41	36	49	68
Az elektromosenergia-szolgáltatás minősége	39	19	26	47
Az oktatási rendszer minősége	99	60	121	73
A monopóliumellenes szabályozás hatékonysága	95	39	94	50
Az adórendszer negatív hatása a beruházási kedvre	120	58	107	96
Hányféle eljárás szükséges egy új cég bejegyzéséhez?	22	104	76	22
Hány nap alatt lehet egy új céget bejegyezni?	18	94	66	112
A vámeljárások céges terheinek mértéke	34	35	44	49
A hitelhez jutás nehézsége	124	37	40	89
Kockázati tőke rendelkezésre állása	101	31	57	96
A cégek innovációs képessége	131	26	77	72
Az innovatív tartalom fontossága a közbeszerzésnél	104	83	87	91

Mutató	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország
Az összes adó mértéke (profitadó, munkát terhelő adók és járulékok, egyéb adók)	103	105	106	72
Általános versenyképességi helyezés	63	31	67	41

Forrás: WEF (2015)

A legrosszabb helyezéseket az innovációs képességek (131), a bürokrácia mértéke (128), az állami döntések részrehajlósága (125), a hitelhez jutási lehetőségek (124), az adórendszer beruházási kedvre gyakorolt negatív hatása (120) és a kormánydöntések transzparenciája (119) területén értük el. Az általános versenyképességi helyezésnél rosszabb besorolást a vastagított értékek, a 30. alatti jó pozíciókat pedig a dőlt értékek jelzik. *A WEF-helyezéseink a legtöbb mutató esetén összhangban vannak az IMD versenyképességi elemzésében található, ugyancsak kedvezőtlen értékeinkkel. Az új üzleti vállalkozások indításával kapcsolatos bürokráciacsökkentésben elért eredmények pedig itt is jelentkeznek (22. és 18. pozíció).*

3.4. A Világbank *Doing Business 2016* tanulmánya

A Világbank *Doing Business* tanulmánya (World Bank, 2016) a vizsgált országokban a cégeket terhelő állami adminisztrációs terhek nagyságát elemzi. Az elemzett indikátorok a következők:

- az elektromos energia elérhetősége és a szolgáltatás megbízhatósága;
- az építési engedélyekkel kapcsolatos szabályok, időigények, költségek;
- az export-import adminisztrációjának idő- és költségigénye;
- az adózással kapcsolatos adminisztráció idő- és költségigénye;
- a kisebbségi tulajdonosok védelme;
- tulajdonvásárlással és tulajdonbejegyzéssel kapcsolatos adminisztrációs terhek;
- hitelhez jutási lehetőségek;
- a fizetőképтелenség és a csődeljárás adminisztrációjának idő- és költségigénye;
- szerződési fegyelem;
- a munkaerőpiaci szabályozás rugalmassága;
- új cég indításának adminisztrációs, idő- és költségigénye.

Magyarország a 189-es országlistán 2016-ban a 42., Csehország a 36., Szlovákia és Szlovénia a 29., Lengyelország pedig a 25. helyen áll. Az elektromos energiához jutás gyorsasága és a szolgáltatás megbízhatósága tekintetében a legrosszabb a helyezésünk (117), de az adózással kapcsolatos bürokrácia terén sem jó a pozíciónk. A tanulmány szerint a cégeknek évente 11-féle adót kell fizetniük, és az ezzel eltöltött idő 277 óra, ami a kis- és középvállalkozások számára elviselhetetlenül nagy terhet jelent.

3.5. EU-tanulmányok

Az EU versenyképességi tanulmánya (2014)

A Reindustrializing Europe: Member States' Competitiveness Report 2014 című tanulmány (EU, 2014a) a tagországok ipari teljesítményét és az államigazgatás működését elemezte. Bár a tanulmányban használt adatsorok általában 2012–2013-ban véget érnek, az elemzések megállapításai figyelemre méltók. *A tanulmány hangsúlyozza, hogy az államigazgatás minősége maga is versenyképességi tényező.* Ezen belül különös figyelmet kell fordítani az államigazgatás üzleti környezetet befolyásoló szerepére. Az EU-tanulmány szerint az állami adminisztráció üzleti környezetre gyakorolt hatásait a következőkkel mérhetjük:

- a kormányzás minősége;
- a jogrend biztonsága és a szabályok betartása;
- a korrupció szintje;
- a kormányzás stratégiai, költségvetési, szabályozási és végrehajtó képessége;
- a kormány vállalkozásbarát magatartása.

A jó kormányzás és a jogi biztonság a stabil, kiszámítható üzleti környezet fő elemei közé tartozik. Ehhez hatékonyan működő és felelősségre vonható intézményrendszerre van szükség. Az is fontos, hogy a kormányzás rugalmas rendszerként működjön: tanuljon a hibákból, és folyamatosan keresse azok elkerülésének lehetőségeit. A versenyképesség és a gazdasági növekedés fő forrása az innováció. Az üzleti környezetnek ezért olyannak kell lennie, amely bátorítja az innovációt, beleértve a közbeszerzési rendszer innovációt segítő szerepét is. Mindezek alapján a tanulmány 10 területen 21 mutatóval méri az országok államigazgatási színvonalát (*public administration scoreboard*). A 10 terület a következő:

- kormányzati hatékonyság és korrupció;
- közpénzügyek;
- stratégiai és adminisztratív képességek;
- a szabályozás minősége;
- az információs és kommunikációs technológiák elterjedtsége;
- a cégalapítás egyszerűsége;
- közbeszerzési rendszer;
- az adórendszer hatékonysága;
- kereskedelmi és vámszabályozás;
- jogrend.

A tanulmány szerint a kormányzás hatékonyságát nézve Magyarország pozíciója 2008 és 2013 között romlott, a korrupció területén viszont enyhé javulást jelez, de még így is eléggé a lista vége felé helyezkedünk el. A stratégiai képességekkel kapcsolatban a tanulmány azt vizsgálja, hogy mennyire fogalmaznak meg az országok hosszabb távú, rendszerszemléletű és világos célokat, amelyek iránymutatást és kiszámíthatóságot biztosítanak az üzleti szféra számára. Elemzi továbbá, hogy mennyire következetes és kiszámítható általában a döntéshozatal, mennyire összehangolt az állami intézményrendszer elemeinek együttműködése, ami könnyíti az üzleti világ és az állami intézményrendszer közötti kapcsolatrendszert, illetve hogy mennyire konzultálnak a döntéshozók az üzleti világ szereplőivel

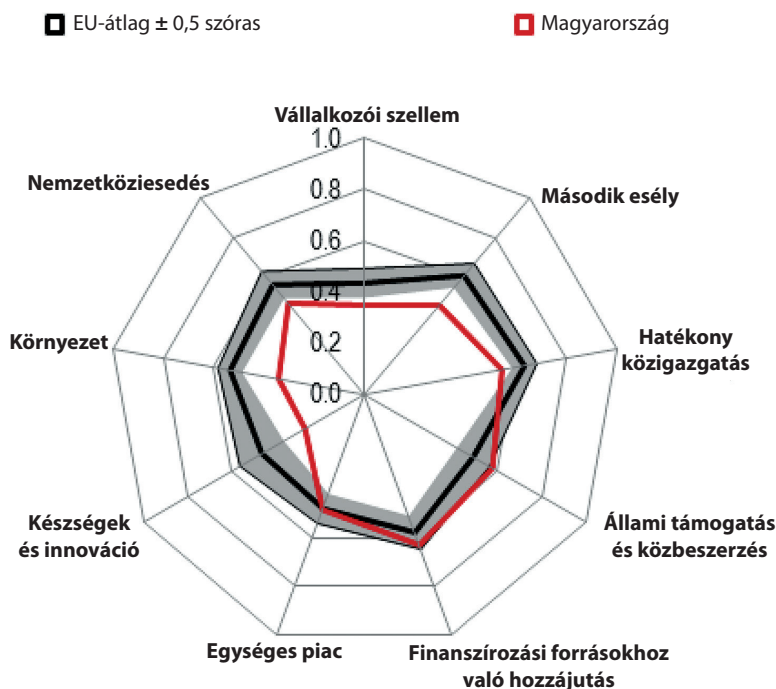
a döntések meghozatala előtt. A tanulmány kiemeli, hogy míg Lengyelország e tekintetben 53%-kal javította, addig Magyarország 68%-kal rontotta mutatóját 2009-től 2014-ig, és így az utolsó előtti helyen van az EU országai között.

A cégbejegyzés idő- és költségigénye e tanulmány szerint is javult Magyarországon. Az innováció állami támogatásának gyenge pontjaként a tanulmány a közbeszerzéseket emeli ki. A kutatók azt vizsgálták, hogy a kikérdezett cégek hány százaléka vett részt 2011. január 1. óta innovatív megoldást ösztönző közbeszerzésben. A témát a kutatók azért tartják különösen fontosnak, mert a közbeszerzések során a cégek jelentős összegű állami megrendeléseket kapnak, és ha ezek többsége innovatív megoldást jelentene, akkor az jelentősen hozzájárulhatna a versenyképesség növeléséhez. E mutató alapján szintén az utolsó előtti hely a miénk.

Végül különösen nagy problémaként említi a tanulmány azt, hogy bár kötelező lenne hatásvizsgálatokat végezni minden szabályozásváltozásnál, ezek általában elmaradnak, vagy ha el is készülnek, a minőségük gyenge. Ennél is rosszabb a helyzet a kkv-k esetében, amelyekre külön is el kellene végezni a hatásvizsgálatot, azonban ennek nem találták nyomát a kutatók. Az Európai Bizottság 2016. február 26-i országjelentése hasonló problémákra hívja fel a figyelmet a következő megállapítással: „A kiszámíthatatlan szabályozás továbbra is az egyik legnagyobb akadálya az üzleti környezet javításának” (EC, 2016: 67).

Az EU kkv-k helyzetét vizsgáló tanulmánya

A vállalkozások között kiemelt szerepet tölt be a kkv-szektor. A kkv-k helyzetének felmérése az EU éves SBA-jelentése (*Small Business Act* – kisvállalkozói intézkedéscsomag) alapján történik. Ez a jelentés (Európai Bizottság, 2014b) az aktuális tendenciákat és a nemzeti politikák kkv-kat érintő hatásait elemzi, így hiteles információkat nyújt a kkv-szektorról és annak környezetéről. Az általános értékelést a 3. ábra foglalja össze.



3. ábra

Kkv-k Magyarországon – SBA-profil

Forrás: Európai Bizottság (2014b)

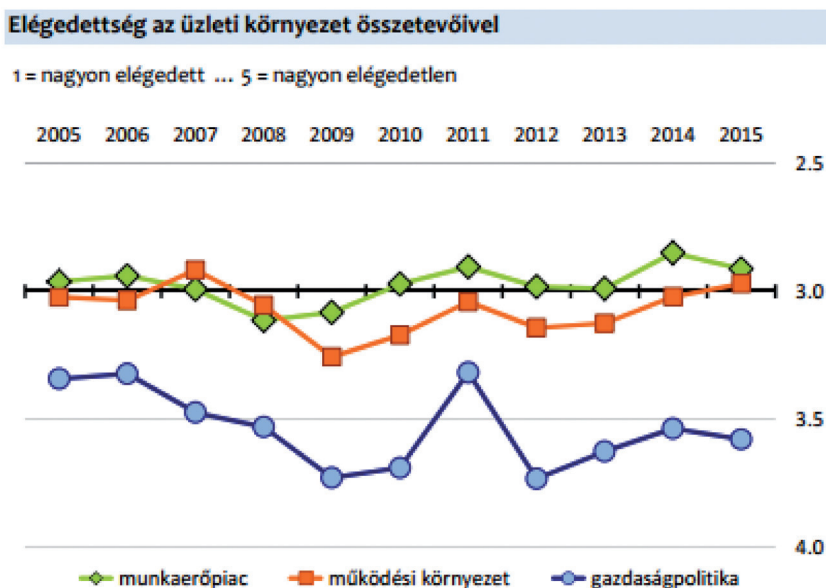
A jelentés szerint Magyarország a *vállalkozói szellem*, a *készségek és innováció*, a *nemzetköziesedés*, a *környezet* és a *második esély* területein van lemaradva az Európai Unió átlagától. A *vállalkozói szellem* terén jelentkező hátrány egyik oka, hogy a hazai iskolarendszer nem nevel vállalkozói szemléletre. A *készségeket és innovációt* tekintve is jelentős a hátrányunk az EU átlagához képest. Ennek oka, hogy a magyar kkv-k nagyon kevés innovációt hajtanak végre, nem használják ki az IKT (információs és kommunikációs technológiák) nyújtotta lehetőségeket (online beszerzés és értékesítés), valamint az alkalmazottaknak nyújtott képzések arányában is lemaradás tapasztalható. A *nemzetköziesedés* vonatkozásában kiemelhető, hogy a külkereskedelmi tevékenységhez – legyen szó akár exportról, akár importról – sok időre és dokumentumra van szükség. Pozitív jelenség ugyanakkor, hogy az export és az import költségei Magyarországon alacsonyabbak az átlagosnál. A *környezet* területén látható gyenge pozíciónk oka lehet, hogy a kkv-k között nagyon kevés (10%) forgalmaz zöld terméket vagy szolgáltatást, az Európai Unióban ezen arány 26%. A *második esély* elnevezésű pillér esetén a kudarctól való félelem, az újrakezdés támogatásának alacsony szintje és a fizetésképtelenség rendezésének költségei azok, amelyek messze elmaradnak az átlagos értéktől. Az előbbi területen, a kudarctól való félelem esetében is érdemes megnézni a versenytársainkhoz képest jelentkező kulturális különbségeket, és érdekes vizsgálni, hogy magyar sajátosság-e az újrakezdési pesszimizmus (Nagy, 2015). A *közigazgatás* területén a kkv-kat nagyon megterheli, hogy túl sok időt kell fordítani az adóadminisztrációra. Pozi-

tívumként lehet kiemelni, hogy a vállalkozás indításával és engedélyeztetésével kapcsolatos mutatókban a hazai adatok jobbakként, mint az uniós átlag.

3.6. Néhány hazai felvetés

A Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara elemzése (DUIHK, 2015)

A kamara – a megkérdezett vállalati vezetők véleménye alapján – elsősorban a korrupció mértékét és a közbeszerzések átláthatóságát emeli ki problematikus területként. Álláspontja szerint ezeken a területeken a régiós átlaghoz képest is kedvezőtlen a magyarországi kép. Az üzleti környezet három összetevőjével, a munkaerőpiaccal, a működési környezettel és a gazdaságpolitikával az évek során változó mértékben, de átlagosan elégedettek a cégek. Ezt látjuk a 4. ábrán.



4. ábra

Elégedettség az üzleti környezet összetevőivel

Forrás: Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara (2015)

Egy hazai kutatás: a 2014. decemberi kkv-felmérés eredményei

A kérdőíves felmérésben 328 cég vett részt. A mintában 161 kft., 104 egyéni vállalkozó és 50 bt. szerepelt. A mintában valamennyi régióból helyet kaptak cégek. A tevékenységi kört

tekintve az ipar, az építőipar, a vendéglátás, a kereskedelem, a szolgáltatás és a mezőgazdaság területéről egyaránt szerepeltek válaszadók. A cégek 97,55%-a magyar tulajdonban van, és 13%-uk exportál esetenként vagy rendszeresen. 2008 és 2013 között 67,48%-uknál történt beruházás, többségében informatikai, gépi és technológiai jellegű. A kérdőívben szövegesen lehetett véleményt mondani arról, hogy milyen üzleti környezeti változás segítené leginkább a cég eredményesebb működését. A többség a három legfontosabb gazdasági környezetet javító változásként

- a stabil, kiegyensúlyozott adórendszert;
- a munkáltatói adók és járulékok csökkentését és
- a bürokrácia jelentős leépítését

jelölte meg.

A kérdések között szerepelt az is, hogy milyen segítséggel tudnák a cégek exportjukat bővíteni. A tipikus válaszok a következők voltak:

- pályázati lehetőségek bővítése;
- erőteljesebb gazdasági képviselet, üzletember-találkozók;
- exporttámogatás;
- az adminisztráció csökkentése (hatósági eljárások, igazolások);
- segítség a konkrét lebonyolításnál (vám, szállítmányozás, előfinanszírozás);
- a külföldi vásárokon való részvétel támogatása;
- marketinggel, reklámmal, piacra jutással kapcsolatos segítségnyújtás;
- piaci információk biztosítása;
- jobb országimázs-építés;
- a fejlesztés és az innováció hatékonyabb támogatása;
- környezeti kiszámíthatóság;
- vállalkozóbarátabb hazai környezet, hogy a cég megerősödhessen a hazai piacon, és a hazai piaci jelenlétet referenciaként használva meg tudja jelenni a külpiacon.

Az innováció a sikeres export egyik feltétele. Ezért a kérdések között szerepelt az is, hogy ezt milyen külső tényezők gátolják. A tipikus válaszok a következők voltak:

- nincs mikro- és kisvállalkozások számára kiírt innovációs pályázat;
- a közbeszerzések nem ösztönzik az innovációt;
- jelentősen csökkenteni kellene az adó- és járulékköltségeket, így több pénz maradna fejlesztésre, innovációra;
- a kiszámíthatatlan környezet miatt nagyobb a bizonytalanság;
- túlzott bürokrácia (amely elvonja az energiát mástól);
- a szabadalmi eljárást egy kis cég nem tudja megfizetni;
- tisztességtelen hazai piaci viszonyok, tisztességtelen verseny;
- nincs a kis cégek számára állami támogatás;
- nincs ösztönzés: a megkeresett jövedelem többségét az állam elvonja: „adó hátán adó”;
- korrupció;
- a szakképzett munkaerő hiánya egyre nagyobb problémát okoz.

A felmérés eredményei megerősítik a bemutatott nemzetközi és hazai elemzések következtetéseit. Tekintettel arra, hogy a mintában a kis- és mikrovállalkozások voltak többségben, a megfogalmazások is kissé erőteljesebbek. Ez arra is rávilágít, hogy a bürokrácia több terhet ró a kis cégekre, illetve hogy az állami intézményrendszer viselkedését a kis cégek kevésbé érzékelik „vállalkozásbarátnak”.

Századvég–MNB: konjunktúra- és gazdaságiközhangulat-kutatás

A Századvég–MNB a konjunktúra- és gazdaságiközhangulat-kutatásáról szóló, 2016. július 14-i beszámolója szerint a vizsgált vállalati körben a cégek továbbra is negatívan értékeli az üzleti környezetet, sőt értékelésük a májusi felméréshez képest még pesszimistább lett. Lényegében a bürokrácia, az átláthatóság és az adózási rendszer idő- és költségigényének területén elégedetlenek a környezet alakulásával, illetve ezeknél nem érznek elegendő javulást.

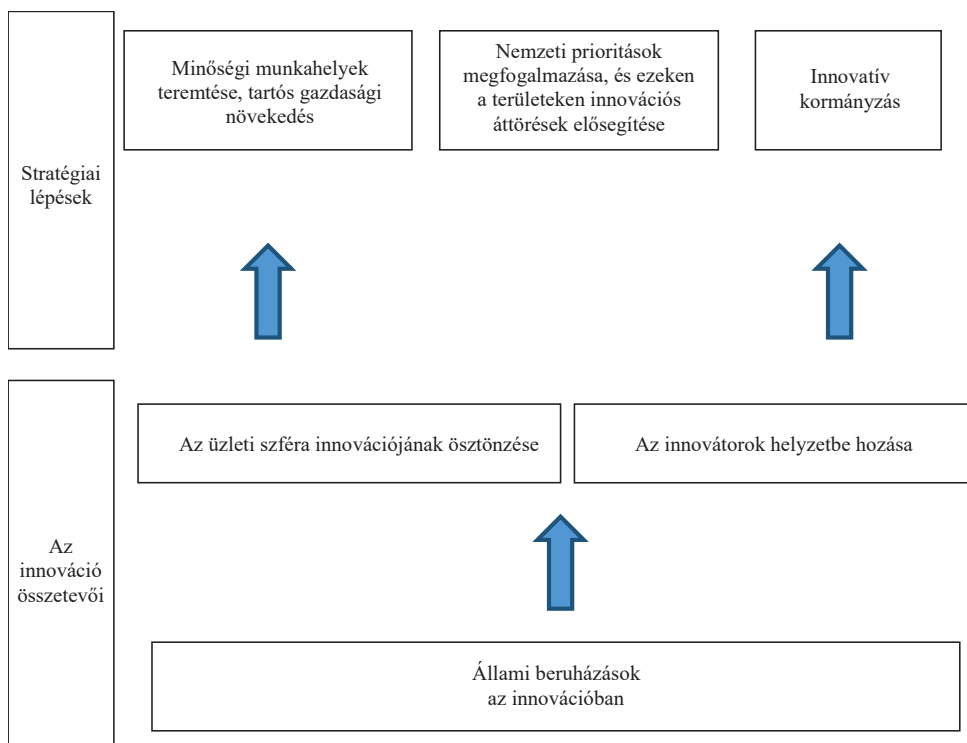
3.7. Nemzetközi „best practice” – jó gyakorlatok: mit tesznek egyes külföldi kormányok az üzleti környezet javításáért?

A kutatás során megvizsgáltunk néhány nemzetközi jó gyakorlatot azzal a céllal, hogy az üzleti környezet vállalkozóbarátabbá tételének tanulságait és az átvehető megoldásokat keressük. A brit, ausztrál és amerikai példákból azt a következtetést vontuk le, hogy valamennyien nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy az adórendszer világos, logikus és egyszerű szerkezetű legyen, valamint érthetővé tegyék, hogy miért kell a meghatározott mértékű, adott adót fizetni, legyen átlátható és a cégek által tervezhető az adó összege, továbbá teremtsen egyenlő feltételeket, esélyeket és követelményeket minden cég számára.

Az adózásért felelős állami hivatal és az adózók között pedig az alá-főlé rendeltségi viszony helyett legyen együttműködésen alapuló, üzletszerű és partneri kapcsolat. Ennek részeként a hivatal rendszeresen gyűjtsön visszajelzéseket az üzleti szférától a munkájával, működésével kapcsolatos problémák és vélemények megismeréséhez és feldolgozásához, mert ez az alapja működése folyamatos javításának és hatékonysága növelésének.

Tipikus további kormányzati célok: a vállalkozásbarát környezet létrehozása kevesebb bürokráciával, alacsonyabb adókkal és a cégműködés költségeinek csökkentésével; a társadalom tudásszintjének növelése; a képzés színvonalának javítása; több jól képzett munkaerő és kiváló, korszerű infrastruktúra biztosítása; valamint olyan iparpolitika kidolgozása, amely ösztönzi és támogatja az innovációt, bátorítja a vállalkozó kedvet. Mindezt pedig a vizsgált országok karcsúbb, rugalmasabb és költséghatékonyabb állami intézményrendszer keretében kívánják megvalósítani.

Érdemes külön kitérni az amerikai kormány innovációt ösztönző környezeti lépéseire. *Az amerikai innováció stratégiája* című tanulmány (The White House, 2015) szerint egy nemzet innovációs stratégiája az 5. ábrán látható hat elemből épül fel.



5. ábra

*Az innovációs stratégia építőelemei**Forrás: The White House (2015)*

A tanulmány szerint az innovációhoz szükséges állami beruházások elemei az állami K+F+I-beruházások, a ttmk-képzések (tudományos, technológiai, műszaki, matematikai), valamint a kiemelt fizikai és digitális infrastruktúrára szánt állami ráfordítások. Az üzleti szféra innovációját pedig az üzleti szféra K+F+I-beruházásainak előre látható, kiszámítható támogatásával; az állami működés innovációt gátló tevékenységeinek leépítésével; az állami és üzleti kutatások közötti együttműködés erősítésével; a lokális és regionális innovációs központok, ökoszisztémák létrejöttének támogatásával lehet a leginkább ösztönözni. De a kormányoknak vannak feladataik az innovatív cégek exporttámogatásának területén is, továbbá helyzetbe kell hozniuk az innovátorokat. A nemzetközi jó gyakorlatokat érdemes a jövőben is figyelemmel kísérni. Célszerű lenne kiértékelni a V4-országok eredményeit is, és minden esetben vizsgálni kellene – a publikált eredményeken és módszereken túl – a tényleges napi gyakorlatokat is. Ehhez személyes interjúk készítésére van szükség.

3.8. Rövid összefoglalás a nemzetközi és hazai elemzések alapján

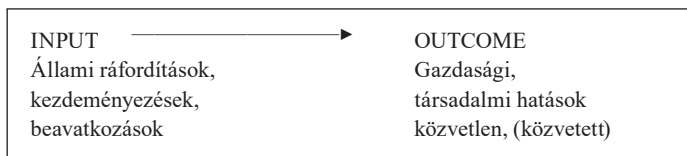
Összefoglalva a nemzetközi és hazai elemzések következtetéseit, megállapíthatjuk, hogy azok az elismerések és a bírálatok területén is többségében ugyanazokat a tényezőket emelik ki. Tipikus vélemény a döntéshozatalban a transzparencia gyengesége, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok elmaradása, az adórendszer nagy költség- és időigénye – különösen a kisvállalkozások számára –, a továbbra is nagy bürokrácia és a gyenge innovációs szint. A versenyképesség javíthatósága szempontjából kiemelten fontos a humán vagyoni minősége is. A probléma pedig az, hogy éppen ezeken a területeken nem tudunk elég jó eredményeket felmutatni. Egyre nyilvánvalóbb a szakképzett munkaerő hiánya, a jelentős agyelszívás, a gyenge innovációs teljesítmény és a kkv-szektor alulteljesítése. A nemzetközi elemzések magyarázatot is adnak ezekre a problémákra: gyenge a gazdaság diverzifikáltsága, röviddek az értékláncok, éppen ezért – bár munkalehetőségek vannak – kevés a jó minőségű, tudás- és innovációalapú munkahely. Több tanulmány is kiemeli, hogy gyenge a cégek „tehetségmegtartó és -vonzó képessége”, vagy ahogy az IMD munkaerővel kapcsolatos tanulmánya fogalmaz: „A minőségi munkavállalók számára nem eléggé vonzó a rendelkezésre álló magyar munkahelyek.” A gyenge innovációs szint összefügg a bürokráciával, a piaci verseny kapcsán tapasztalható problémákkal, illetve azzal, hogy a közbeszerzésnél továbbra sem kiemelt szempont az innovációs tartalom. Végül a kkv-k esetén a jelentős adóterhek, a rugalmatlanság és az üzleti környezet kiszámíthatatlansága, valamint az újrakezdés, a „második esély” hiánya jelent problémát. Az innovációt határozottabban bátorító környezeti elemek gyengesége is hozzájárul a rossz teljesítményhez. A kritikákat érdemes megszívlelni és a gyakorlatban ellenőrizni. Éppen ezért a javasolt, mellékletben szereplő indikátorrendszer összeállításánál építettünk a nemzetközi és a hazai elemzések következtetéseire egyaránt, hiszen a tapasztalatok szerint a hazai kutatási eredmények és a nemzetközi megállapítások között nagy az összhang.

A javasolt indikátorrendszer adatokkal való feltöltése és a későbbiekben részletezett elemzések elvégzése hozzásegítheti a döntéshozókat ahhoz, hogy a tervezett hatásokat (outcome) a legkisebb beavatkozással (input) és a legnagyobb hatékonysággal ériék el.

4. Módszertan és javasolt indikátorok

Az elméleti háttér, a nemzetközi, valamint a hazai vélemények, továbbá a nemzetközi jó gyakorlatok figyelembevételével olyan indikátorrendszer alkalmazását javasoljuk az üzleti környezet vizsgálatára, amely egyrészt tekintettel van az általánosan problémásnak ítélt tényezőkre, másrészt további, a magyar sajátosságokkal kapcsolatos tényezők vizsgálatát is lehetővé teszi. Ily módon az üzleti környezet elemzésénél egyfelől összekapcsoljuk a nemzetközi megközelítéseket, amelyek önmagukban – éppen az általánosítások miatt – gyakran félrevezető következtetéseket eredményeznek, a hazai szempontból kiemelten fontos és a hosszú távú gazdasági-társadalmi fejlődésünket megalapozó vizsgálatokkal. Másfelől a vizsgált mutatókat – eltérően a nemzetközi gyakorlattól – két csoportba osztjuk: az input (beavatkozás) és az outcome (hatás) mutatók csoportjára. Ezzel érzékeltetni kívánjuk az ok-okozati összefüggéseket, hiszen a kormányzati beavatkozások – inputok – önmaguk-

ban nem, hanem csak a gazdasági, társadalmi hatásukkal egységes rendszerben elemezhetők és értékelhetők. Ezt a szemléletet mutatja a 6. ábra.



6. ábra

A kormányzati teljesítmény mérése

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

Természetesen nem mindig könnyű a mutatókat e szerint a szemlélet szerint megkülönböztetni, azonban a kutatás második szakaszában, az indikátorok véglegesítésénél újra górcső alá vesszük, hogy megfelelő-e a szétválasztás.

4.1. Az üzleti környezet vizsgálatára javasolt indikátorok

Az elmondottak alapján az indikátorok között szerepelnek a nemzetközi elemzésekben is általánosan használt, illetve további, a hazai sajátosságok miatt indokolt indikátorok. A 7. ábrán látható rendszer szerint 29 input és 13 outcome indikátort javasunk.

Input (beavatkozás)	indikátorok (összesen: 44)		Outcome (hatások)
gazdasági szabályozás	6	gazdasági szerkezet, értéklánc, diverzifikáció	4
jogi szabályozás	6	munkaerőpiaci hatások	3
finanszírozás	2	fizikai infrastruktúra	5
céges támogatások	2	társadalmi hatások	3
tudás- és képességfejlesztés	5		
innovációtámogatás	4		
az intézményrendszer hatékonysága	4		
összesen	29		15

7. ábra

Az input és az outcome mutatók csoportosítása

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

Az input és outcome mutatók között, ha közvetlen nem is, de közvetett összefüggés mindig található. Egyes inputokhoz eltérő hatással többféle outcome is rendelhető, de egy outcome hatásnak is lehet többféle input a kiváltója. Ily módon a mutatók olyan rendszert alkotnak, amelynek elemei között a kapcsolatok szorosságát a későbbiekben korrelációs és faktoranalízis-vizsgálatokkal lehet majd megállapítani.

Input indítárörök

Az input indikátorok az üzleti környezetet befolyásoló fontosabb állami beavatkozási, döntési lehetőségeket írják le. *A gazdasági szabályozás* esetén az üzleti világ szempontjából legfontosabbként az adózási és versenyszabályozást érintő állami szabályozási lépéseket, döntéseket emeltük ki. *A jogi szabályozásnál* az üzleti szférát figyelembe véve a bürokrácia mértékét, illetve a kiszámíthatóságot, előrejelezhetőséget leíró mutatókat választottunk. A szektor jelentőségére való tekintettel külön kitértünk a jogszabályok kkv-kre gyakorolt hatásának elemzésére. *A finanszírozási helyzet* rendkívül fontos a cégek számára, ezért két mutatóval ezt is vizsgáltuk, annak ellenére, hogy itt az állami szerepvállalás nem feltétlenül közvetlen, sokkal inkább a makropolitikákon, fiskális és monetáris politikán keresztül érvényesül.

A cégeknek nyújtott állami támogatások – mint állami inputok – jelentős hatással vannak a versenyhelyzetre, és hosszabb távon befolyásolják a gazdasági szerkezetet. Ezért részletes elemzésük annak ellenére indokolt, hogy a nemzetközi vizsgálatokban ezek nem szerepelnek. Az inputok között különös jelentősége van a munkaerő színvonalának növelését segítő állami lépéseknek, azaz az *állami tudás- és képességfejlesztő beavatkozásoknak*, valamint az innováció támogatását mérő és az *innovációs képességek fejlesztését* célzó állami ráfordításoknak. Mindkét inputtípus hosszú távon befolyásolja a versenyképességet, a gazdasági növekedés lehetőségeit, de az életszínvonalat és az életminőséget is. Mindezeket keresztül pedig visszahat a jövő lehetséges „inputjaira”, mivel befolyásolja az értékteremtést és a költségvetés bevételi forrásainak alakulását.

Végül, bár nehezen mérhető, inkább csak becsülhető az *intézményrendszer működési hatékonysága*, de mégis hatással van általában az üzleti környezetre, a cégek állami terheinek nagyságára, működésük, környezetük rugalmasságára, illetve az üzleti dinamizmusra.

Outcome indikátorok

Az outcome indikátorok hatásmutatók, de egyben a jövő állami ráfordításait is befolyásolják. Ezek között különösen jelentősek a *gazdasági szerkezet változásait* leíró indikátorok, amelyek alakulását nyilvánvalóan befolyásolják az állami beavatkozások, inputok, közöttük is különösen az állami támogatások, kedvezmények. Ugyanakkor a gazdasági szerkezet alakulása nagy hatással van a jövőbeli versenyképességre és növekedési lehetőségekre. *A munkaerőpiaci helyzetet* mint „outcome”-ot jelentősen befolyásolják az oktatással, képzéssel kapcsolatos állami lépések, ráfordítások, általában a humánvagyonbeli beruházások. A munkaerőpiaci szabályozás, a munka törvénykönyve által lehetővé tett munkaadói magatartás pedig – ha nem is közvetlenül – hatással lehet a *munkavállalók egészségére*,

amely szintén versenyképességet befolyásoló tényező. Az állam infrastrukturális ráfordításainak, illetve a közszolgáltatásokat szabályozó szerepének hatásai pedig megjelennek outcome-ként az üzleti világ *fizikai infrastruktúrával kapcsolatos elégedettségében*.

Végül nagyon fontosak – bár szintén nehezen mérhetők – a *társadalmi hatások* is, mivel azok általában rontják vagy javítják az üzleti légkört, a cégek bizalmi szintjét és a vállalkozási kedvet. Ezek a hatások pedig szintén megjelennek a versenyképesség alakulásában.

5. Összefoglalás és következtetések

A versenyképesség javításának fontos eszköze a vállalkozások környezetének vállalkozó- és innovációbaráttá tétele. Az üzleti környezet nagyban függ a kormányzati képességek minőségétől, az állami intézményrendszer rugalmas és innovatív magatartásától, amely maga is versenyképességet befolyásoló tényező: *a versenyképes állam segíti a versenyképes gazdaság megteremtését*. Ezt részletesebben így definiálhatnánk: *az állami versenyképesség olyan állami magatartás, amely képes olyan környezetet teremteni, amelyben a nemzet képességei jól hasznosulnak és hosszabb távon folyamatosan erősödnek, a cégek képesek nagy hozzáadott érték előállítására, és folyamatosan javul a lakosság életszínvonala és életminősége*.

Jelen tanulmány bemutatta az üzleti környezet főbb elemeit, összefoglalta a legjellemzőbb nemzetközi és hazai véleményeket a kormány üzleti környezetet befolyásoló tevékenységeivel kapcsolatban, továbbá vázolt néhány nemzetközi jó gyakorlatot arra vonatkozólag, hogy miként lehet az üzleti környezetet vállalkozás- és innovációbaráttabbá formálni. Ezt követően megfogalmazott egy, az üzleti környezet átfogó, annak rendszerszemléletű vizsgálatát lehetővé tevő indikátorrendszert, amelynek adatokkal való feltöltése és a benne szereplő mutatók közötti összefüggések vizsgálata a kutatás második szakaszának feladata lesz. A mutatókat a melléklet 4. táblázata tartalmazza. A kutatással kapcsolatban fontos kiemelni a szemléletváltozás szükségességét. *Nemcsak a cégeknél elvárás ugyanis a hatékonyság és hatásosság elérése a versenyképesség érdekében, hanem az államnál is. Ez azt jelenti, hogy minden kiadás esetén az „input”, azaz a ráfordítás hangsúlyozása helyett az „outcome”-ot, azaz a ráfordítással elért társadalmi-gazdasági eredményt kell értékelni*. Ehhez a szemléletváltáshoz azonban szervezési innováció is tartozik: a konkrét fejlesztési célok leghatékonyabb elérését ugyanis nem „minisztériumi falakkal elválasztva”, hanem projekt-/rendszerszemléletben, projektfelelősökkel lehet leginkább elérni. Végül hangsúlyozni kell, hogy a legkritikusabb tényező nemcsak a cégek, de a nemzet versenyképessége szempontjából is a megfelelő minőségű – tudású és egészségi állapotú – szakembergárda megléte és állandó „újratermelése”. Ez a cégek szempontjából olyan „külső tényező”, amelylyel kapcsolatban a kormánytól várnak előrelépéseket. Természetesen a munkaerő megléte nem elég, azt meg is kell tartani. Ez pedig már részben céges feladat: megfelelő humánmenedzsment, bérezés és motiváció kérdése. De van feladata ezen a területen az államnak is: az életszínvonal mellett a megfelelő életminőség (kulturált lakókörnyezet, jó utak, szép városok és falvak, kiváló egészségügy és oktatás, megfelelő kulturális élet) kialakításához tud tevékenységével hozzájárulni. Stratégiai kérdés a munkaerőpiac szabályozása annak érdekében, hogy az a munkaadókat támogató rugalmasság mellett ne rontsa a munkavállalók motiváltságát, és biztosítsa egészségük megőrizhetőségét.

Felhasznált irodalom

- Beal, D., Rueda-Sabater E., Heng, S., L. (2015): *Why Well-Being Should Drive Growth Strategies*. 2015. Boston, Boston Consulting Group.
- Briegl, M., Liechtenstein, H. (2015): *A Rise in Good Deals, but an Investor Drought: The State of European Venture Capital*. Boston, Navarra, BCG, IESE.
- Chen, N. (2011): *Dynamic governance*. Singapore, World Scientific.
- DUIHK (2015): *Konjunktúrajelentés*. A DUIHK 2015. évi konjunktúraelemzésének eredményei. Budapest, DUIHK, Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara.
- EC (2016): *Country Report. Hungary*. EWD/2016.85.final, Brüsszel, Belgium.
- EU (2014a): *Reindustrializing Europe. Member States' Competitiveness Report*. SWD2014/278, Brüsszel, Belgium.
- EU (2014b): *Enterprise and Industry SB A Fact Sheet 2014 HUNGARY* Brüsszel, Belgium
- IMD (2015a): *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Svájc.
- IMD (2015b): *World Talent Report*. Lausanne, Svájc.
- Imreh Sz., Kürtösi Zs., Majó Z., Vilmányi M. (2008): *Menedzsment I*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar.
- Kohli J., Eizenga J. (2011): *Reorganizing Government to Promote Competitiveness*. Washington, D.C., USA, Center for American Progress.
- Nagy B. (2015): A kelet-közép-európai kv-k helyzete és nemzetközi szerepe. In: Józsa I. (szerk.): *Tanulmányok a gazdaság, a társadalom és a filozófia területéről*. Budapest, PREM A Consulting.
- Szerb L., Zoltán J. A., Varga A., Ulbert J., Bodor É. (2004): „Az új vállalkozások hatásai nemzetközi összehasonlításban (Global Entrepreneurship Monitor kutatás, 2001–2003)”. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., 2004. július–augusztus, 679–698.
- The White House (2015): *A Strategy for American Innovation*. Washington. USA, National Economic Council and Office of Science and Technology Policy.
- WEF (2015): *The Global Competitiveness Report. 2015–2016*. Szerkesztő: Klaus Schwab. Genf, Svájc.
- World Bank: *Doing Business 2016*. Washington, D.C., USA.

1. melléklet

Az üzleti környezet vizsgálatára javasolt indikátorok

Indikátor	A mutató tartalma	A mutató forrása
1. Kormányzati inputok		
1.1. Gazdasági szabályozás		
Adófizetések száma	Évente hányszor kell egy vállalkozásnak adót fizetnie (cégtípusok szerinti bontásban)?	Illetékes minisztériumok, NAV
Az adózás időigénye	Hány napot vesz igénybe egy átlagos cég esetén az adóbürokrácia?	Reprezentatív felmérés
A kkv-szektor adózási terhei	A kkv-szektorra érintő adók száma és az adók mértéke típusonként	NAV és reprezentatív felmérés
Adóbeszedési költségráta	Az adóbeszedés hatékonysága (az adóbeszedés költségei a beszedett adó százalékában)	OECD, NAV
Az egy munkaórát terhelő adó- és járulékterhek értéke az átlagos órabérhez viszonyítva	Munkaerőköltség	NGM, NAV
A versenyszabályozás hatékonysága	A tisztességes üzleti tevékenységet folytató vállalkozások piaci helyzetének vizsgálata, jellemző-e a részrehajlás-mentesség, az egységes elbírálás?	Reprezentatív felmérés
1.2. Jogi szabályozás		
Új jogszabályok, megszűnő jogszabályok, jogszabály-módosítások száma	A cégeket érintő új jogszabályok, illetve a megszűnt, megváltoztatott jogszabályok száma egy adott évben	Illetékes minisztériumok, hatóságok
Új jogszabály, jogszabály-változtatás hatálybalépésének időtartama	Mennyi idejük van a cégeknek arra, hogy megismerjék az új/megváltoztatott jogszabályt, mielőtt alkalmazniuk kellene?	Illetékes minisztériumok, hatóságok, reprezentatív felmérés
Jogszabály-változtatás egyeztetése az érintettekkel	Hányszor és milyen formában történik egyeztetés az üzleti világgal a jogszabályok megalkotása/megváltoztatása előtt?	Illetékes minisztériumok, hatóságok és reprezentatív felmérés
Utólagos hatásvizsgálatok	Van-e szervezett és tervezett hatásvizsgálat a jogszabályok megváltoztatása után, illetve az új jogszabályok hatásairól?	Illetékes minisztériumok, hatóságok és reprezentatív felmérés
Jogszabályok hatása a kkv-kre	„A gondolkozz először kicsiben!” EU-ajánlás alapján milyen egyeztetések vannak a kkv-szektorral jogszabályalkotás előtt, illetve azok hatálybalépése után (hatásvizsgálatok)?	Reprezentatív felmérés a kkv-k körében
A piaci működés tisztasága	Mennyi, a piaci verseny tisztaságát sértő céges ügyben zajlott eljárás, és milyen következményekkel egy adott időszakban?	Illetékes hatóságok, reprezentatív felmérés

Indikátor	A mutató tartalma	A mutató forrása
1.3. Finanszírozási források és költségek		
Átlagos beruházási, valamint forgóeszközhitel-kamat a piacon	Tőkeköltség	MNB
Induló vállalkozások tőkehozzáférése	Mennyire könnyű induló vállalkozásként hitelhez hozzájutni?	Reprezentatív felmérés
1.4. Cégeknek nyújtott állami támogatások		
Állami támogatások a gazdaságban, típusonként (adókedvezmény, fejlesztési támogatás)	Az adott évben a gazdaságban megjelent állami támogatások teljes összege, valamint cégtípusonkénti, támogatási típusonkénti és tevékenységi körökkénti bontása	Szakminisztériumok, KSH
Munkahelyteremtő és -megőrző állami támogatások összege a költségvetési kiadások százalékában	Az adott évben a gazdasági szereplőknek nyújtott aktív munkaerőpiaci támogatások mértéke	Szakminisztériumok, reprezentatív felmérés
1.5. Állami tudás- és képesség-fejlesztés		
A felnőttképzésben részt vevők aránya a munkaképes korú lakossághoz viszonyítva	A tudás- és képességfrissítés mértéke a munkavállalók körében	KSH
Az üzleti-pénzügyi ismeretek oktatásának aránya a felsőfokú képzésben, képzési típusok szerint	Annak vizsgálata, hogy milyen mértékben szereznek üzleti-pénzügyi ismereteket a nem gazdasági képzésben részt vevők	KSH, EMMI
Az államtudományi és közigazgatási, rendészeti, katonai, nemzetbiztonsági, valamint nemzetközi és európai közszolgálati képzési területen tanított üzleti ismeretek óraszám	Megtanulnak-e a közszféra szereplői gondolkodni a „cégek fejével”?	Reprezentatív felmérés
Szakképzésre jelentkezők aránya az adott évben az összes középfokú képzésre jelentkezők százalékában	Annak vizsgálata, hogy milyen új munkaerő-kínálat jelenik meg a piacon	KSH, NGM
Természettudományos és műszaki képzésben végzők aránya az összes végzettségűek százalékában	Az innovációhoz és a technológiai korszerűsítéshez rendelkezésre álló tudás felmérése	KSH, EMMI
1.6. Innovációs képességfejlesztés		
A K+F-re fordított állami ráfordítás a GDP-hez mérve	Azt méri, hogy az állam milyen szerepet vállal az innováció bátorításában	KSH
Az innovatív tartalom miatt elnyert közbeszerzési munkák aránya az összes közbeszerzésben	Azt méri, hogy az állam mennyire támogatja az innovációt a közbeszerzés rendszerén belül	Illetékes minisztériumok, reprezentatív felmérés

Indikátor	A mutató tartalma	A mutató forrása
Az innovációt támogató adókedvezmények az üzleti szférában	Az innovációt (nem csak a K+F-et) segítő adókedvezmények mértéke cégtípusok szerint	Illetékes minisztériumok, reprezentatív felmérés
A klaszterek létrejöttét, a nyitott innovációt segítő állami támogatások összege az adott évben az összes állami KFI-kiadás arányában	Az innováció szempontjából fontos üzleti ökoszisztémák létrejöttének támogatási szintje	NGM, KSH, reprezentatív felmérés
1.7. Az intézményrendszer működési hatékonysága		
A feketegazdaság becsült aránya a nemzetgazdasági teljesítményen belül	A tisztességes üzleti tevékenységet folytató vállalkozások piaci helyzetének megállapítása	Reprezentatív felmérés
Jogszabály-változtatás miatti büntetések száma/összege	Adott időszakban született/megváltoztatott jogszabályok miatti kártérítések száma és összege a gazdasági szervezetek és az EU felé	Illetékes minisztériumok és hatóságok
Általános közösségi szolgáltatásokra fordított állami kiadások GDP-arányos értéke	Az államigazgatás működése milyen mértékű terhet jelent a gazdaság szereplőire?	Eurostat, KSH
A korrupció szintje	A korrupcióérzékelés szintje az üzleti szférában	Amnesty International, reprezentatív felmérés
2. Hatások, eredmények (outcome)		
2.1. Hatások a gazdasági szerkezetre, értékláncra, diverzifikáltságra		
Az új vállalkozások száma és működési területe	Az adott évben létrejött új vállalkozások száma összesen, valamint méret, tevékenységi terület és régió szerinti bontásban	KSH, szakminisztériumok
A megszűnt vállalkozások száma és működési területe	Az adott évben megszűnt vállalkozások száma összesen, valamint méret, tevékenységi terület és régió szerinti bontásban	KSH, szakminisztériumok
A 10 ezer főre jutó új és megszűnt vállalkozások száma országosan és regionális bontásban	Az adott évre jellemző üzleti dinamizmus és vállalkozó kedv elemzése országos szinten a regionális különbségek bemutatásával	KSH, szakminisztériumok
A saját vállalkozást indítani szándékozó fiatalok aránya a végzetek körében összesen és régiós bontásban	Annak elemzése, hogy mennyire ösztönzi az üzleti környezet az új vállalkozások létrejöttét országosan és régióként	Reprezentatív felmérés
2.2. Munkaerőpiaci hatások		
Agyelszívás	A külföldön munkát vállalók száma, szakmai megoszlása és a munkavállalás okai	KSH, reprezentatív felmérés
A cégeknél történt balesetek, munkához köthető megbetegedések	A munkaerő-megtartást nehezítő munkahelyi körülmények vizsgálata	Illetékes hatóságok, KSH

Indikátor	A mutató tartalma	A mutató forrása
A szakképzésben végzettek száma és aránya az összes középfokú végzetteken belül	A munkaerőpiacon adott évben ténylegesen megjelenő új, szakképzett munkaerő nagysága	KSH, NGM
2.3. Az üzleti világ elégedettsége a fizikai infrastruktúra minőségével		
Elektromos energiához jutás	Új cégek esetén az elektromos energiához való hozzájutás időtartama, illetve általában a szolgáltatás megbízhatósága	Reprezentatív felmérés
Széles sávú internet-hozzáférés	Új cégek esetén a széles sávú internetkapcsolathoz való hozzájutás időtartama, havi költsége, illetve általában a szolgáltatás megbízhatósága (sávszélessége)	Reprezentatív felmérés
A közösségi közlekedés minősége	A munkavállalók munkába jutásának minősége, az állami infrastruktúra-fejlesztés hatékonysága	Reprezentatív felmérés
A közutak, autóutak minősége	A munkavállalók munkába jutásának minősége, az állami infrastruktúra-fejlesztés hatékonysága	Reprezentatív felmérés
A további közszolgáltatások minősége	A cégek működési hatékonyságát gátló tényezők azonosítása	Reprezentatív felmérés
2.4. Társadalmi hatások		
Üzleti bizalom az állami intézményrendszer működésében	Néhány konkrét intézmény (NAV, MNB, Számvevőszék stb.) működésével, az üzleti környezetet alakító szerepével kapcsolatos üzleti bizalmi szint cégtípusok, tevékenységi területek és régiók szerint	Reprezentatív felmérés
A közbeszerzésen induló vállalkozások számának és típusának változása az előző időszakhoz képest	Tisztességesnek tartják-e a vállalkozások a közbeszerzések lebonyolítását, mennyire elretentő a közbeszerzési „bürokrácia” a vállalkozások számára, illetve milyen szerkezetváltozási hatásai lehetnek a közbeszerzéseknek?	Illetékes minisztériumok, hatóságok, reprezentatív felmérés
A bürokrácia szintje	Mennyire korlátozza a vállalkozásokat, az innovációt a bürokrácia?	Reprezentatív felmérés

A kötet szerzői

A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló

Szepesi Balázs stratégiai igazgató, Hétfa Kutatóintézet

Verebes-Szász Edit elemző, Hétfa Kutatóintézet

Főző Zsolt elemző, Hétfa Kutatóintézet

A komplex biztonság mérésének katonai és társadalmi dimenziói az Átfogó honvédelmi jelentés

Dr. Boldizsár Gábor ezredes dékán, egyetemi docens, NKE HHK Összhaderőnemi Műveleti Tanszék, Katonai Vezetőképző Intézet

Dr. Németh József Lajos adjunktus, NKE HHK Hadászati és Hadelméleti Tanszék, Katonai Vezetőképző Intézet

A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei

Prof. Dr. Sallai János r. ezredes tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK Rendészetelméleti és -történeti Tanszék

Dr. Mátyás Szabolcs r. őrnagy PhD, egyetemi adjunktus, NKE RTK

Dr. Tihanyi Miklós r. őrnagy tanársegéd, NKE RTK Közbiztonsági Tanszék

Dr. Vári Vince r. őrnagy PhD, tanársegéd, NKE RTK Büntetőeljárásjogi Tanszék

Módszertani tanulmány Az igazságszolgáltatásról szóló speciális jelentés elkészítéséhez

Dr. Kengyel Miklós egyetemi tanár, KRE Állam és Jogtudományi Kar

Dr. Czoboly Gergely egyetemi adjunktus, BCE GTK Gazdasági Jogi Tanszék

Speciális jelentés az állami versenyképességet javító, vállalkozóbarátabb üzleti környezet kialakításának lehetőségeiről

Dr. Csath Magdolna professor emerita, kutató professzor, NKE

Györpál Tünde közgazdász, PhD-hallgató, SZIE

Nagy Balázs közgazdász, doktorjelölt, NYME Közgazdaságtudományi Kar

Dr. Taksás Balázs PhD, okleveles közgazdász, adjunktus, NKE HHK Katonai Logisztikai Intézet, Hadtáp és Katonai Közlekedési Tanszék

A Dialóg Campus Kiadó
a Magyar Szak- és Elektronikus Kiadók
és Szerzőik Egyesülésének tagja.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1094 Budapest, Márton utca 19. • Telefon: (1) 608 1488
E-mail: info@dialogcampus.hu • A kiadásért felelnek: dr. Bázing Zsuzsanna
és Petró Ildikó ügyvezetők • Kiadói szerkesztő: Balla Zsófia • Tördelés,
borító: Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés: Mondat Kft. • Felelős vezető:
Nagy László

ISBN 978-615-5680-19-9

A Nemzeti Közszerológati Egyetem szervezeti keretei között mőködő Államreform Központ 2015-től éves rendszerességgel adja ki a saját adatbázisra támaszkodó, autonóm értékelési rendszert kiépítő és mőködtető *Jó Állam Jelentést*, a kormányzati képességek lakossági percepcióját nagy mintán felmérő, reprezentatív *Jó Állam Véleménymérést* és a jelentés hatásterületeit vagy azok egyes dimenzióit mérő és elemző ún. speciális jelentéseket. Jelen kötet a véglegesnek tekinthető speciális jelentések szakmai megalapozását tartalmazza, a tanulmányok ennek megfelelően gyakorlatias jellegűek, de tudományos indíttatásuknál fogva eleget tesznek az akadémiai követelményeknek is. Minden tanulmány egységes szerkezet szerint épül fel, amely magában foglalja a kutatás célkitűzéseit, tárgyát, hipotézisét, a releváns előkutatásokat, nemzetközi méréseket és jelentéseket, a nemzeti szintű indikátorok kialakításának lehetőségeit és korlátait, valamint javaslatokat az indikátorok meghatározására. Konklúziók állást foglalnak a kutatási hipotézis mellett, utalnak igazolására, a speciális jelentés mint leendő indikatív értékelési keretrendszer használhatóságára, továbbá a végleges változat elkészítése érdekében szükséges lépésekre.



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

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE