

## HATÁSVIZSGÁLAT A REGULÁCIÓBAN

### I. A kérdés aktualitása: Verebélyi Imre kérdése

„Minőségi vagy szakmailag színvonalatlan jogszabály-előkészítő tevékenység felé haladunk?” – teszi fel a kérdést Verebélyi Imre visszatekintő írásában. Álláspontja szerint e „kérdésfeltevés sajnos nem retorikai, hanem valóságos. 1987 után lassan és fokozatosan, de a minőségi jogalkotó tevékenység felé fejlődtünk. 1989-ben a nyugati deregulációs metodikák átvételével kezdeti előnyökhöz jutottunk a térség más szocialista országához képest. A rendszerváltás jogállami regulációs adaptációi után 1994-ben hozzákezdünk a deregulációs metodikát meghaladó regulációs metodikáknak a hazai jogszabály-előkészítő és felülvizsgáló mechanizmusba való beépítéséhez, amit az OECD és az EU tagfelvételi eljárásaink, illetve a későbbi tagságunk jelentős módon segített és kiterjesztett. *Sajnos azonban az elmúlt nyolc évben lelassult, majd lényegében leállt a jogszabály-előkészítő és felülvizsgáló közigazgatási tevékenység nyugati típusú, a fejlett világ nemzetközi szabálya sztenderdjeit követő továbbfejlesztése.*”

### II. Állami működési zavarok

Államunk működési zavarai között kiemelkedő helyet foglal el a reguláció folyamatában, eredményében és következményében bekövetkezett félresiklás. Tág értelemben a strukturális regulációs zavart a magyar állam belső működésének kontroll nélküliségéből, zűrzavaros mivoltából lehet levezetni. Ez a szoros logikai kapcsolat a jogi szabályozás hatásvizsgálata és megvalósíthatósági vizsgálata mostoha sorsa és az általános működési zavarok között szükségessé teszi, hogy röviden bemutassuk a legújabb hazai publikációkban kifejtett válságszintéziseket.

A mai magyar állam működési zavarairól szóló legújabb elemzések jelentősen eltérnek a néhány évvel korábban publikáltaktól. Az eltérés lényege, hogy míg korábban az elemzések jó része leíró jellegű<sup>1</sup>, illetőleg a fokozatosan elinduló reformok egy-egy aspektusával foglalkozó írás volt, mára gyakoribbá vált az átfogó válságszintézisek közlése, ami korábban nem volt jellemző, illetőleg a pártpolitikai szembenállás egy-egy aktuális fejezetére korlátozódott.

Sajó András arról számol be<sup>2</sup>, hogy a mai magyar állam bővítetten újratermeli a társadalom működési zavarait, rendszeresen megsérti saját szabályait, a közérdek megfogalmazatlan marad. Hiányzik, elégtelen a valósággal való kontaktust biztosító reflexivitás, államunk irányítóit „társadalomirányítási tudáselégtelenség”, az állam-társadalom kontaktust pedig „hipokrita parazitizmus” jellemzi. G. Fodor Gábor és Stumpf István szerint<sup>3</sup> kormányzásunk „a rossz kormányzás anatómiáját” mutatja. Jenei György evolutív szemszögű szintézisében a „neopatrimoniális elfajulás”<sup>4</sup> tapasztalható válságjelenségeit említi. Álláspontja szerint a válságtünetek „neopatrimoniális nyomvonallá álltak össze....Kérdés, hogy ez a helyzet fatális perspektívájú vagy létezik-e alternatíva...”<sup>5</sup> Verebélyi Imre a közigazgatás átfogó

<sup>1</sup> Ld. a Magyar Közigazgatás 2005-ös, 2006-os évfolyamait.

<sup>2</sup> Sajó András: *A társadalom működési zavarai és az államgépezet*. Állam- és Jogtudomány XLIX. Évf. 2008/3.

<sup>3</sup> G-Fodor Gábor – Stumpf István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3. sz.

<sup>4</sup> Jenei György: *Válaszút? Neoweberiánus szintézis vagy neopatrimoniális elfajulás*. Nemzeti Érdek 2008/4. sz.

<sup>5</sup> Uo. 63. old.

alkotmányos válságáról<sup>6</sup> értekezik a regionális államigazgatási hivatalok jogi környezetének hiányosságai miatt.

A működési zavarok ellentéppárokkal érzékeltethetők, hiszen jellemzően egyszerre van jelen:

- Túlköltekezés és alulfinanszírozottság
- Túlszabályozás és szabályozatlanság
- A legitim érdekek érvényesíthetőségének hiánya<sup>7</sup> és illegitim érdekösszefonódások intézményesülése<sup>8</sup>

Megállapítható, hogy a magyar állam képtelen volt reális képet alkotni önmagáról az elmúlt években, ennek megfelelően nem értette az időszak uralkodó államszervezési paradigmáját sem, következésképpen nem volt alkalmas arra, hogy azt kritikailag elemezze, esetleg megfelelő változtatásokkal adaptálja. Emiatt a különböző dimenziókban jelentkező kihívásokra inadekvát állami reakciók keletkeznek, amelyek a legkritikább esetben oldják meg a problémát, az esetek túlnyomó többségében azonban sokasítják azokat. Az inadekvát állami reakciók számos esetben jogszabályként is jelentkeznek. A jogi szabályozás hatásvizsgálata épp azt a minimális szakmai kontrollt vezetné vissza a jogalkotársba, amelynek hiánya az alapvető működési zavarokat okozza.

A Jenei György által kimutatott „neopatrimoniális elfajulás” különösen aggasztónak mutatkozik, hiszen azt a jelenséget fejezi ki, amely az árnyékstruktúrák megerősödése okozta állami diszfunkciókban ölt testet. E folyamat a reguláció meggyengülésével szükségszerűnek is tekinthető, de semmiképpen sem helyeselhető. Az állam mint demokratikus ellenőrzés alatt álló entitás bír a legitim kényszerítő eszközök monopóliumával, ennek keretében az életviszonyok széles körét alakítja. „Nepoatrimoniális” rendszer esetében azonban az állam egyes szervei, működési területei csak a „neopatrimoniális” hatalmi struktúra egyes megnyilvánulásai, esetleg álcái, de az életviszonyok valódi kontrollját nem az állami entitások látják el, hanem egy (vagy inkább több) átláthatatlan, változékony, megfoghatatlan, demokratikus ellenőrzés alatt nem álló hálózatos szerkezetű képződmény.

### III. A jog hatékonyságát érintő empirikus vizsgálatok

#### 1. Az Állami Számvevőszék Jelentése a közigazgatás modernizációjáról

Az állami átfogó zavarainak oka Magyarországon a normativitás gyakorlati megvalósítását szolgáló irányítás-felügyelet (ellenőrzés-számonkérés) kiiktatása, mely a szabályozási termékekben is jelentkezik. Ennek gyakorlati összefoglalása részben a 0901-es számú ÁSZ jelentésben megfogalmazottak összegzéseként a következő:

1. „A tárcánál nem működik minőségbiztosítás, illetve szervezetfejlesztés.”
2. Nincs ügyfél-elégedettség mérési útmutató vagy egységes szabályrendszer.
3. „Elsikkadt a minőségi jogalkotási törekvés végigvitele.”

Az Állami Számvevőszék összegző, a központi közigazgatásra vonatkozó megállapításait érdemes összevetni a helyi közigazgatásban érzékelt működési zavarokra vonatkozó empirikus kutatás összegző megállapításaival<sup>9</sup>:

<sup>6</sup> Verebélyi Imre: *Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis?* Új Magyar Közigazgatás: 2008/2. sz.

<sup>7</sup> Ld.: a tűzoltók elmaradt béreinek rendezésére irányuló persorozatot vagy a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatala iránti pereket ([www.tasz.hu](http://www.tasz.hu))

<sup>8</sup> Ld.: Heti Válasz 2009. ápr. 23. 14-17.old.

<sup>9</sup> Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*, 2008. KSZK ROP 3.1.1 programigazgatóság.

## 2. Hajnal György megállapításai

1. Szabályozási „impotencia”. Hajnal György e kifejezéssel illeti, hogy a szabályozó hatóság képtelen a kívánt hatás elérésére. Ennek oka, hogy a megalkotott (helyi) jogszabályok többnyire nem fordítanak figyelmet a konzekvensen jogon kívüli magatartást tanúsító jogalanyok részéről a jogkövető magatartás kikényszerítésére (ius imperfecta). A jogalkotó tehát a „kinti” valóságból hozzá érkező impulzusokat figyelmen kívül hagyva eleve általános jogkövetést feltételez.
2. Extrém „jogállamiaskodás”. E jelenség a jogorvoslatok gyakorlatban végtelennek tűnő sorozatát kínálja fel az elmarasztalt jogalanyok számára. Ilyen módon a meghozott marasztaló határozatok nem érvényesíthetők kellő időben, vagyis jogerős határozatok jellemzően akkor születnek, amikor az alapul fekvő tények már jó eséllyel jelentős mértékben megváltoztak.
3. A döntésekben a döntéshozói érdekek felülreprezentáltak.
4. A döntésekhez társuló megvalósítási kapacitás hiánya jellemző.
5. Elszámoltathatóság hiánya (ellenőrző apparátus csekély létszáma, stb.).

E két empirikus kutatás eredménye arra enged következtetni, hogy a reguláció mind helyi mind országos szinten válságban van. A válságnak a gyakorlati, technikai szintű magyarázata a szabályozó eszközök szakmai kontrolljának hiánya. A szakmai kontrollt a minőségi jogalkotás eszközeinek következetes, rendszerszemléletű alkalmazása jelenthetné, ezen belül a hatásvizsgálat és a megvalósíthatóság vizsgálata jelenti a tartalmi szempontból legfontosabb lépést.

Sajnálatos módon jelen pillanatban még nem érzékelhető a szakmai kontroll helyreállítására tett komoly kísérlet. Ellenkezőleg, az a tény, hogy az államháztartás második legfontosabb alrendszere, az önkormányzati rendszer törvényességi felügyelet nélkül maradhatott,<sup>10</sup> azt a tendenciát erősíti, hogy a reguláció feletti szakmai kontroll hiánya nem egy önmagában álló, statikus jelenség, hanem dinamikusan változva, új minőséget öltve, elmozdul a törvényességi felügyelet megszűnése területére.

## 4. A minőségi jogalkotás jogi háttere

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapvető szinten meghatározza azokat a minőségi kritériumokat, amelyeket a jogszabályoknak teljesíteni kell.

A Jat. alapvető problémákkal terhes, és sajnálatos módon nem lehet kijelenteni róla, hogy kimeríti a minőségi jog követelményeit, mégis tartalmaz olyan, a minőségi jogalkotást illető szabályokat, melyeket a jogalkotás folyamatában alkalmazni kell.

1. Jogalkotási kérdések meghatározása (17.§)
2. Tudományos igényű társadalmi-gazdasági elemzés (18. § 1.bek.)
3. Konfliktusmentesítés (18. § 1.bek.)
4. A jogalkotó tájékoztatása (18. § 1.bek.)
5. A normaszöveg minőségi kritériumai (18. § 2. bek.)
6. A jogszabály jogrendszerbe illesztése az életviszonyokkal összhangban, világos struktúrában történjen. (18. § 3. bek.)
7. Az állampolgárok közvetett (képviselési szervek vagy érdekvédelmi szervek útján) és közvetlen részvétele az őket érintő jogalkotásban. (19-20.§)
8. Végső soron a jogrendszer egésze legyen alkalmas a kitűzött cél elérésére a szakminiszter és az igazságügyi (igazságügyi és rendészeti) miniszter felelőssége mellett.

Megállapítható, hogy a Jat. szabályai alkalmasak arra, hogy a minőségi jog bizonyos kiinduló követelményeiként szolgáljanak. Ennek ellenére a szabályok érvényesítése tartósan elmaradt.

---

<sup>10</sup> Ld. Verebélyi Imre fent idézett írását.

## 5. Az alkalmazott „intuitív” jogalkotás jellegzetességei

A minőségi jogalkotásba ágyazott jogi hatásvizsgálat következetes alkalmazása szükségszerűen elvezethetne az „intuitív jogalkotás”<sup>11</sup> általános gyakorlatának felszámolásához. Az intuitív jogalkotás azt fejezi ki, hogy az állami szabályozási aktus úgy teremti meg a szabályozandó valóságtérrel való tartalmi-logikai kapcsolatát, hogy a kodifikátor szakember azokat a jogalkotás aktív folyamata, a jogszabály írása során elképzei. E módszer arra alapoz, hogy a kodifikátor köztisztviselő tisztában van az adott életviszonyokkal, mivel hosszú időt töltött ugyanazon a poszton, és volt ideje elsajátítani a regulált terület sajátos viszonyait, illetőleg szintén stabil állásban lévő idősebb kollégáitól azokat az évek során megtanulta, mélységében elsajátította egy olyan világban, ahol minden változatlan.

Az intuitív jogalkotástól némileg különbözik a tisztán jogi elképzelés, amely a hazai jogász szakmában elterjedt pozitivisták megközelítésben gyökerezik. Eszerint a normaszöveg és a szabályozott valóságtér között a hatály fogalma (tárgyi, időbeli, személyi) képez összeköttetést, és mivel az adott életviszonyra van szabály, ezért az rendezettnek tekinthető. E felfogás voltaképpen egy szubjektív konstruktivisták megközelítés normativista megfogalmazása, amely szerint a valóság azonos az arról alkotott logikai konstrukcióval. Minden más, ami ezen kívül esik: fogalmilag nem létezik.

Mindkét előbbi megfogalmazás lényegében ugyanarra vonatkozik: megfelelően beépített mechanizmusok híján a hazai jogalkotás jelentős része, valamint az állami cselekvés egyéb megnyilvánulásai *próba-szerencse* (trial and error - próba és tévedés) logika alapján keletkeznek.

Az alkalmazott technika téves, hibás és kártékony volta egyértelmű. A gyakorlatban az intuitív technikát alkalmazó köztisztviselő tisztában van az általa alkalmazott valóságtérrel elégtelen voltával, ezért önfelmentő ideológiaként a közeli jövőben lehetséges módosítások feltételezésével védelmezi tevékenységét és önmagát. A „ha gond lesz, majd módosítjuk” ideológiája egyrészt legitimálja az elégtelen színvonalú jogalkotást, másrészt a bürokratikus feladatok és ügyszámok bővített újratermelését segíti elő.

Mivel az állam előtt álló kihívások jellege gyökeresen megváltozott a jelenlegi gyakorlat alapjául fekvő modellhez képest, ezért mind gyakrabban azzal találkozunk, hogy az állami cselekvés (jogi vagy nem jogi minőségben egyaránt) inkább súlyosbítja a helyzetet, semmint javítaná, illetőleg a módosított próbálkozás már nem ugyanazzal a valósággal kell, hogy találkozzon, mint amire készült.

A jog hatékonyságának, a minőségi jogalkotásnak és jogszabályok hatásvizsgálatának mostoha sorsa arról árulkodik, hogy központi közigazgatásunk egyelőre képtelen átlépni saját árnyékán, és inkább bízik saját logikai konstrukcióiban, semmint az egyébként viszonylag egyszerűen elérhető információk elérhetőségében és feldolgozásában.

Az uralkodó normativista jogalkotási paradigma megértéséhez közelebb vihet bennünket, ha röviden megemlékezünk arról a gondolkodásmódról, amit Csaba László „technicista ortodoxiaként” jellemez, amikor a hazai és a nemzetközi közgazdaságtudományi gondolkodásban elharapódzott megközelítést állítja pellengérré.<sup>12</sup> A szerző szerint nem igaz, hogy a kortárs közgazdaságtudomány doktriner módon kizárólag a formalizmust jutalmazná – amint ezt az ortodoxiától eltérő irányultságot képviselő Nobel díjasok sora is bizonyítja – ám a szakmai ortodoxia jelentős intézményesítési képességgel rendelkezik, ami azt eredményezi, hogy a világ képző intézményeinek túlnyomó többsége (a hazaiak is) az ortodox megközelítést adják tovább a fiatal munkatársak széles tömegeinek. Álláspontom szerint hasonló jelenség játszódik le a hazai jogi és államigazgatási képzésben, amelyet „technicista ortodoxia” jellemez, valamint „pozitívjogias jogi szemlélet”, amelynek „velejárója a valóság világa és a jogszabályok közötti szakadék kialakulása”.<sup>13</sup>

Az erős intézményesítési képességnek köszönhetően a doktriner módon elfogadott és (regulációban megtestesült) paradigma nem tartalmazza önmaga felülvizsgálatának vagy megkérdőjelezhetőségének a

<sup>11</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus 2005. – fűlszöveg.

<sup>12</sup> Csaba László: *Módszertan és relevancia a közgazdaságtanban*. Közgazdasági Szemle, LV. évf., 2008. április (285-307. old.)

<sup>13</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus Kiadó, 2005. 37. old.

lehetőségét, ezért nem csoda, hogy a jogalkotás folyamatába ágyazott kontrollmechanizmusok intézményesített alkalmazása nem valósult meg, az ebbe az irányba tett kísérletek pedig elhaltak.

Az államot érintő gondolkodás dogmatizmusának a regulációs folyamatban megnyilvánuló veszélyére hívta fel a figyelmet az Ayres-Braithwaite szerzőpáros 1992-ben, amikor kimondottan térségünknek címezte a következőket: „Legfőbb reményeink egyike e könyvvel kapcsolatban, hogy művtünket legalább néhányan elolvassák Közép-Európában és a Szovjetúnióban. Amint a bénító túlszabályozás problémáit megismertük, , fontosnak tartjuk, hogy megismerjék a nyugat fájdalmas hibáit, és ne essenek a libertarianizmus áldozatául, amely minden szabályozást rossznak ítél, és el kíván törölni. Jóllehet a Szovjetúnió és Közép-Európának jelentős deregulációra van szüksége, egyúttal új szabályozási rendet is létre kell hozni...”<sup>14</sup>

Az új szabályozási rend hiányát, a jogalkotást jellemző kapkodást már nem csak a jogászok, hanem a társtudományok képviselői is érzik, és helytelenítik. A 2008. októberétől beálló állami fizetésképtelenség-közeli állapot élen kell, hogy emlékeztesse a hazai jogalkotókat arra, hogy az általuk megalkotott jog a legkevésbé sem tekinthető ártalmatlan irodalmi alkotásnak, mivel az életviszonyok konkrét szabályait határozza meg. Például az adójog területén tapasztalt regulációs zavarok komolyan veszélyeztetik a közpénzügyek stabil viteléhez fűződő közérdeket. 1988 és 2008. között az anyagi és eljárási adójog 309 átfogó módosítást élt meg, valamint 971 jogszabályhelyen történt változtatás<sup>15</sup>. E számokban is szélsőségesnek ható folyamat következménye, hogy „Uralkodóvá váltak a rövid távú megfontolások (évközi korrekciók), megszűnt a társadalmi és gazdasági hatások modellezése, formálissá váltak az előzetes szakmai egyeztetések, gyengült a jogbiztonság, s mindezek következtében romlott a közteher-viselési rendszer működési hatékonysága is.”<sup>16</sup>

## VI. A hatásvizsgálat mint a tudatos jogalkotás eszköze

Amennyiben elszakítottuk az államot a rá vonatkozó technicista megközelítések szélsőségesen dogmatikus felfogásaitól, meg kell emlékeznünk arról, hogy az állami cselekvés mint közösségi erőfeszítés kívánatos iránya a közjó. A közjó és a közérdek értelmezési problémáira pragmatikus, konzisztens megoldásokat kell találni, amelyek nemzeti és nemzetközi, jogi-politikai és szakpolitikai térben is igazolhatók, azonban anélkül, hogy úgy vélnénk, „a közérdek értelmezésének lehetne egy kész receptje.”<sup>17</sup> Időről-időre tehát szisztematikusan azt is felül kell vizsgálni, hogy egy-egy kontextusban hogyan kell, hogy a közérdek megnyilvánuljon. A minőségi jogalkotás, és ezen belül a hatásvizsgálat a közjó felismerésének és szolgálatának intézményesített eszköze lehet, tudatos elhagyása pedig a közjótól való tartós elszakadást eredményezheti.

Megfigyelhető, hogy mind a Közép- és Kelet Európai régióban<sup>18</sup>, mind Magyarországon<sup>19</sup> fokozatosan elmaradt a közigazgatás megújítása, ezáltal maga is akadályává vált az adekvát válaszok kidolgozásának és kivitelezésének. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy Nyugat-Európában, Észak-Amerikában vagy Japánban ne jellemeznék kudarcok (vagy legalábbis sikerek és kudarcok vegyesen) az államok működését<sup>20</sup>, ugyanakkor az állam és az állami szervezeti képességek tudatos fejlesztése figyelhető meg<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Ayres I. – Braithwaite J.: *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University P., Oxford, UK, 1995. 38. o.

<sup>15</sup> Pitti Zoltán: *Vitaanyag a Magyar Közgazdasági Társaság Fejlődés-gazdaságtani Szakosztály 2009. jan. 12-i ülésére*, 2008. december 29.

<sup>16</sup> Uo.

<sup>17</sup> Szamel Katalin: *A közérdek és a közigazgatás összefüggésének elméleti alapjai*. Állam és Jogtudomány XLVIII. Évf. 2007/3. sz. 381. old.

<sup>18</sup> Coombes D., Vass L. (Edts): *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*, NISPAcee Press, Bratislava, Slovak Republic, 2007.

<sup>19</sup> Báger G. – Kovács Á.: *Vázlat a politika és a társadalmi-gazdasági szervezés kapcsolatáról*, Nemzeti Érdek, 2007/4. sz.

<sup>20</sup> Bovens M., Hart P., Peters G. (Edts): *Success and Failure in Public Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001.

<sup>21</sup> Pollitt C., Bouckaert G.: *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, UK, 2000.

Az alábbiakban röviden bemutatjuk azokat a főbb törekvéseket, amelyek alkalmasak arra, hogy egy új, valóban alkalmazásra kerülő, tudatos jogalkotási metódus alapköveiként szolgáljanak.

### *1. Verebélyi Imre javaslata*

Verebélyi Imre modellje – a modell részleteinek bemutatása nélkül – a minőségi jogalkotás garantálására az alábbi elemeket tartalmazza:

1. Jogalkotás tervezése, a jogalkotás kezdeményezése
2. Az állami (önkormányzati) szerepvállalás céljának, mértékének, megvalósítási módozatainak kiválasztása.
3. Megvalósíthatósági vizsgálat
4. Hatásvizsgálat
5. Jogállami vizsgálat, jogszabály-szerkesztés
6. Belső – külső egyeztetés
7. A döntéshozatal, a jogszabály kihirdetése, hatálybaléptetése, nyilvántartása
8. A hatályos jogszabályok végrehajtása és annak ellenőrzése, értékelése

### *2. A 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató javaslatai*

A 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató tekinthető a hivatalos hatásvizsgálat-elmélet tartalmilag legfontosabb művének. A tartalom kidolgozottsága ellentétben áll a dokumentum jogi státuszának alacsony voltával. A külföldi modelleket tanulmányozó, a hazai rendszer kidolgozásával operatív foglalkozó IRM kollégák egyike sem dolgozik már a tárcánál. Tudomásom szerint nem csak a közvetlenül érintett köztisztviselők személyében szakadt meg a folytonosság, hanem a feladattal megbízott főosztály is megszűnt.

A 2009-10-es ÁROP akciótervben a minőségi jogalkotás elemei a következőkben lelhetők fel: *Dereguláció és eljárások egyszerűsítése 1.1.3/a kiemelt program (360 M összesen) 5. cél: az adminisztratív terhek növekedésének elkerülése érdekében szükséges intézkedések megalapozása, az eljárások hatékonyságát mérő-értékelő rendszer kialakítása, valamint a jogszabály-előkészítési folyamatok és a döntéshozatali rendszerek felülvizsgálatának módszertani megalapozása.*

A módszertani megalapozás jövőre nézve megfogalmazott igénye nehezen értelmezhető akkor, amikor a 8001/2006-os IM tájékoztató 150 hatásvizsgálati rendszer elemzésének a szintézise.

A tájékoztató értékelése szerint azért van szükség hatásvizsgálatra, hogy a döntéshozatali felelősség ténylegesen vállalható legyen, ugyanis „a hazai jogalkotási folyamatok erősségeik mellett sok tekintetben nélkülözik a minőségi jogalkotás nemzetközileg követett elveit.”<sup>22</sup> A hatásvizsgálatnak a jogalkotás folyamatában való elhelyezését követően a tájékoztató gyakorlati tanácsokkal szolgál a hatásvizsgálatok elvégzéséhez, melyeket az alábbiakban összefoglalok:

- Realitás-szemlélet: a hatásvizsgálatra szánt erőforrások maximális hatékonyságú kihasználása.
- Objektivitásra törekvés: a pozitív és negatív következmények együttes feltárása, a jogalkotási döntés utólagos vagy előzetes igazolásának kerülése.
- Pénzügyi és nem pénzügyi természetű hasznosság bemutatása.
- Több változatot kell kidolgozni, az eredményeknek összevethetőeknek kell lenniük.
- A valóban releváns hatásokra kell koncentrálni.
- A szándékolt és nem szándékolt következményeket egyaránt figyelembe kell venni.
- A hatásvizsgálat módszerének illeszkednie kell a jogalkotási terület természetéhez.
- A végeredményt egységes módon kell megjeleníteni.

<sup>22</sup> 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató 3. pontja.

Ezekon kívül a hatásvizsgálat elvégzésének gyakorlati lépéseit, a kapcsolódó projektmenedzsment-feladatokat, az 1. sz. mellékletben általánosan használható kérdéslístát, a 2. sz. mellékletben pedig egységes hatásvizsgálati lapot ad közre a tájékoztató.

Megállapítható, hogy a minőségi jogalkotás eszközrendszere mind a tudomány, mind a minőségi jogalkotás felett hivatalból örökös minisztérium részéről rendelkezésre áll. Jelenleg ugyan pillanatnyilag jelentősebb érdekek fűződnek a „működési zavarok” újratermeléséhez, mint a továbblépéshez, azonban a kilábalás igénye mind erőteljesebben fogalmazódik meg.

### *VII. Permanens válságmenedzsment – permanens válság*

A „tűzoltás” az azonnali, gyors megoldások erőltetése nem teszi lehetővé a gondosan kiértelt szakmai, jogi munkát, valamint gyakran az adott problémával, kihívással nem adekvát megoldási módhoz vezet, ami olykor csak nehezíti a helyzetet. Mindez az állami irányítás „neopatrimonialis elfajulásával”, és az államigazgatás pozitívjogias „technicista ortodoxiájával” kényelmes politikai kontrollt eredményezhet az államigazgatásban.

További fontos tényező a fenntartott véletlenszerűség (contrived randomness)<sup>23</sup>. A jelenség lehet szándékosan kiépített politikai kontroll következménye, mint ahogy a nemzetközi szakirodalom erre rámutat, de adódhat a gyenge színvonalon kivitelezett kormányzati változásmenedzsment okozta bizonytalanságból is. Amennyiben a fenntartott véletlenszerűség nem egészen ki egyéb kontrollmechanizmusokkal, mint például a minőségi jogalkotás garanciáival, diszfunkciókkal terhelt, következésképpen hosszútávon jelentős közösségi költségekkel járó kaotikus állami, közösségi működést eredményez.

---

<sup>23</sup> *Controlling Modern Government*. Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2004.