

HÁTTÉRTANULMÁNY - 2022 No.13

HOGYAN TEGYÜK HATÉKONYABBÁ AZ ÁLLAMOT?

Az Egyensúly Intézet háttér tanulmánya
az állami kapacitások
erősítéséről



Egyensúly
Intézet

Magyarország jövő időben ▶▶

Egyensúly Intézet

Hogyan tegyük hatékonyabbá az államot?

Az Egyensúly Intézet háttértanulmánya

az állami kapacitások erősítéséről

2022-13

Az Egyensúly Intézet hálás köszönetét fejezi ki a háttértanulmány szakértőjének, Gáspár Attilának.

Felelős kiadó és szerkesztő: Egyensúly Intézet

Kiadványszerkesztés: Zádori László

2022. november

© Egyensúly Intézet

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	6
1. Mi a probléma?	10
2. Az állam feladatai	12
3. Az állami kapacitás	13
3.1. Az állam anyagi erőforrásai	15
3.1.1. <i>Mire költünk?</i>	21
3.1.2. <i>Az állam anyagi erőforrásaival kapcsolatos három dilemma</i>	22
3.2. Az állam emberi erőforrásai	29
3.2.1. <i>Az állam emberi erőforrásaival kapcsolatos három dilemma</i>	33
3.3. Az állam információs kapacitása: a társadalom olvashatósága	39
4. Az állam arányos korlátozása	44
4.1. Hatékony államokban jobb élni	44
4.2. Az erős állam kiegészíti, nem pedig helyettesíti az erős piacot	44
4.3. Az igazán erős államok hatalma arányosan korlátozott	45

5. Tanulságok: az állami kapacitás Magyarországon	48
6. Az Egyensúly Intézet javaslatai az állami kapacitások növeléséről	49
6.1. JavaslatoK az állam feladataival kapcsolatban	49
6.2. JavaslatoK az állam anyagi erőforrásainak bővítéséről	51
6.3. JavaslatoK az állam emberi erőforrásainak fejlesztéséről	56
Zárszó	59
Felhasznált irodalom	60

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

01

A klímaválsággal, a környezetpusztítással, a digitalizációval, a robotizációval és számos új típusú kihívással szembesülve fel kell tennünk a kérdést: mi az állam feladata a 21. században? Hogyan lenne képes a legnagyobb hatékonysággal betölteni a célját? Ehhez nem a „kis állam vagy nagy állam” áldilemmájával érdemes foglalkoznunk, hanem azzal, hogy mire képes az állam – vagyis hogy milyenek az állami kapacitások.

.....

02

Az állam céljai megvalósítására mozgósítható képességek és eszközök összességét nevezzük állami kapacitásoknak. Ezek három fő összetevője: 1. az anyagi erőforrások (bevételek, fiskális eszközök, állami vagyon), 2. az emberi erőforrások (a közigazgatást működtető emberek tudása és elhivatottsága), 3. az információs erőforrások (a társadalom „olvashatósága”, vagyis minél részletesebb adatok általi megismerhetősége).

03

Az üzleti környezet minősége tekintetében Magyarország 190 ország közül az 52. helyen áll, ami az EU-n belül hátulról a 8., saját régiókon belül pedig a legrosszabb helyezés. Eközben 2009 és 2020 között a GDP 38,8 százalékaról 35,7 százalékra csökkentek az adóbevételek – ezzel az EU fejlettebb magállamainak szintjéről a visegrádi országok átlagára léptünk vissza, miközben fő versenytársaink mind erőteljesen növelték bevételeik arányát. Vagyis a magyar állam viszonylag nagy mérete ellenére nem hatékony: a rossz hazai üzleti környezetet „olcsósággal”, vagyis saját bevételei (és így szakpolitikai mozgástere) megcsönkítésével igyekszik kompenzálni.

.....

04

Az alacsony mértékű adóztatás közepesen gyenge versenyképességünket hivatott kompenzálni: az OECD-n belüli 13. helyezésünkkel a visegrádi régióban csak Lengyelországot előzzük le, miközben a balti államok messze előttünk helyezkednek el. Ez azonban azt is jelenti, hogy versenyképességünk megőrzése, sőt erősítése mellett is növelni lehetne az állami bevételeket.



05

A magyar munkavállalók mintegy 20 százaléka dolgozik a közszférában, ami nagyjából az európai átlagnak felel meg. Két szempontból azonban kilógunk a mezőnyből. 1. A közigazgatás anyagi értelemben kevésbé vonzó karriert kínál a munkavállalóknak: a magyar közszoigák az uniós átlag 32 százalékát keresik meg, ami 12 százalékponttal kevesebb a visegrádi átlagnál, és a 2. legalacsonyabb érték az EU-n belül. 2. A versenyszféra bérelőnye az utóbbi bő másfél évtizedben folyamatosan növekedett a közszférával szemben, és jelenleg megközelíti a 10 százalékot. Eközben a közigazgatás hatékonysága kiugróan alacsony: a magyar bürokrácia kevésbé teljesítményelvű, kevésbé tartja be a saját szabályait és kevésbé kiszámítható, mint régiós versenytársainké.

06

A digitális forradalom és a minden korábbinál hatékonyabb adatgazdálkodás nem csupán a korrupció és a feketegazdaság visszaszorítására vagy a költség-hatékonyabb működésre kínál új lehetőségeket, de a közszoigálatások minőségét is ugrásszerűen képes növelni. Ugyanakkor az állam növekvő információs kapacitását a hatalom feletti kontroll ezzel

arányos növelésének kell kísérnie – vagyis meg kell találnunk a középutat a vakon botorkáló állam és a mindenható állam szélsőségei között.

07

Működtessünk erős, de önkorlátozó államot! Az állam ott legyen aktív, ahol tényleg szükség van rá: például az emberi erőforrások fejlesztésében, a jó közszoigálatások és intézmények működtetésében. Ugyanakkor az állam legyen önkorlátozó ott, ahol több kárt tud okozni, mint használni: így mindenképp a gazdasági folyamatok mikromenedzselésében és általában a piaci logika kiváltásában!

08

Az állam vagy piac dilemmáját minden szolgáltatás esetén úgy dönthetjük el, ha választ adunk három kérdésre: 1. mekkora pozitív vagy negatív társadalmi hatás származna a piaci elvek érvényesüléséből; 2. mennyire érdekelt a politika az adott szolgáltatás jó minőségű biztosításában; 3. mennyire nehéz szerződéses keretek között számszerűsíteni az adott szolgáltatás folyamatait és eredményeit.

09

Hozzunk létre semleges adórendszert: adóztassuk azonos elvek szerint a munkajövedelmeket és a tőkejövedelmeket! Adóztassuk nagyobb mértékben a „rossz”, vagyis a visszaszorítani kívánt dolgokat (a dohányzást, az alkoholfogyasztást, a készpénzhasználatot vagy a szén-dioxid-kibocsátást) – eközben adóztassuk kevésbé a „jó” dolgokat (a munkát vagy éppen az online pénzügyi tranzakciókat)!

.....

10

Az átlagbér adóékét csökkentjük az OECD-országok átlagára (43-ról 35 százalékra)! A társasági adó jelenlegi, 9 százalékos szintjét közelítsük a régió többi államáéhoz! Töröljük el a tranzakciós illetéket, amely a készpénzhasználat visszaszorítása és a pénzügyi innováció ellen hat!

11

Tűzzük ki célul a készpénzmentes gazdaságot! 2030-ra a tranzakciók legfeljebb egyharmada történjék készpénzzel! A számlavezetési terhek radikális csökkentésével és a készpénzfelvétel ellenőszítésével segítsük az emberek és a vállalkozások átállását! 2030-ra az állam (az önkormányzatokat is ideértve) minden szociális transzfert digitálisan utaljon az embereknek! A magánszemélyek és a vállalatok esetében is ösztönözzük adókedvezményel az elektronikus fizetés terjedését!

.....

12

A készpénzhasználati limitet terjesszük ki a magánszemélyekre is! A limit értékét 2030-ra fokozatosan csökkentjük 1,5 milliőről 300 ezer forintra! 2024-től vezessük ki a készpénzt az ingatlan-adásvételi, 2030-ra pedig a lakásbérleti piacról is! Mindeközben ügyeljünk rá, hogy az átállás ne a szegényebbeket és az időseket sújtsa!



13

A magyar államnak szakítania kell az olcsó, képzetlen munkaerőre és az adóversenyre alapozott növekedési modellel, és ehelyett intenzívebben kell befektetnie az emberi erőforrások fejlesztésébe, mindenekelőtt az oktatásba és az egészségügybe. Sarkalatos törvényben kell rögzíteni, hogy az ezekre az alrendszerre költött GDP-arányos ráfordításokat csökkenteni nem, legfeljebb átcsoportosítani lehet.

egyértelműen a kitűzött célok ellen hatna! Nyissuk meg a magyar államot a világ legjobb szakemberei előtt! Ahol lehetséges, automatizáljuk a bürokráciát! 2030-ra csökkentsük nullára a közsféra és a versenyszféra átlagbére közti különbséget!

14

Határoljuk el világos elvek szerint a bürokrácia és a politika illetékességi területeit! Hozzunk létre adóügyi tanácsot és más, függetlenített intézményeket olyan területeken, ahol a döntések eredményessége objektív mérőszámok alapján értékelhető, a politikai szempontok érvényesülése pedig

1. MI A PROBLÉMA?

Az elmúlt években mindannyiunk élete drasztikus változásokon ment keresztül. A klímaváltozás, a környezetpusztítás, a digitalizáció, a robotizáció és a mesterséges intelligencia új kihívásai, a társadalmi mobilitás lassulása, a népességsökkenés kritikus mértéke mellett olyan témák is előtérbe kerültek, mint az egészségügy, a biztonságpolitika és a növekvő migráció. Ezek a válságok és változások egy sor új kérdést felvetettek, másokat pedig új megvilágításba helyeztek.

Az egyik ezen kérdések közül így hangzik: **mit várunk pontosan a magyar államtól? Mit gondolunk a feladatairól és a korlátairól?** Az állam ugyanis pontosan az a szervezet, amelyet azért hoztunk létre, hogy közös, nagy problémáinkra megbízható válaszokat adjon, hogy mobilizálja közös erőforrásainkat közös problémáink megoldása és a közjó előmozdítása érdekében. Egy ismert amerikai politológus így fogalmazta meg ugyanezeknek a kérdéseknek a velejét: „hogyan lesz egy országból Dánia?”¹ Figyelembe véve a magunkkal hozott történelmi és kulturális örökséget (például mindjárt azt, hogy mi, magyarok milyen viszonyban vagyunk az állammal), talán nem érdemes rögtön ennyire távolra tekintenünk. A kérdés lényege azonban különösen aktuális számunkra: mitől jó egy állam, és hogyan közelíthetjük napjaink államát ehhez az ideálképhez? Egyáltalán mire képes az állam, és mitől függ, hogy mire lesz képes? **Hogyan lehetünk képesek olyan államot kialakítani, amely kizárólag azzal foglalkozik, ami a dolga, kijelölt feladatát ugyanakkor hatékonyan és jó minőségben végzi?**

Nyomós ok az állam szerepének újragondolására az is, hogy az utóbbi másfél évtizedben gazdasági, egészségügyi, környezeti és biztonságpolitikai válságok sorozatát éltük át. Azonban a válság nemcsak veszély, hanem egyúttal mindig esély is. Az intézmények átfogó megváltoztatására „ritkán nyílik lehetőség; általában akkor, ha az adott helyzetet széles körben válságosként értékelik”.² Rajtunk múlik, hogy mit

kezdünk az átéltek tapasztalatával: **megelégszünk a válság előtti állapotba való visszarendeződéssel, vagy élünk a történelmi pillanat lehetőségével, és az előnyünkre fordítjuk a közösen átélt, olykor akár sötét tapasztalatokat is?**

Az alábbiakban be fogjuk mutatni, hogy **szoros kapcsolat van a jól működő, kiterjedt kapacitásokkal rendelkező, vagyis hatékony állam, illetve egy ország fejlettségének különböző mutatói között.** Emellett arra fogunk összpontosítani, hogyan viszonyul az állami kapacitás egyéb intézményi dimenziókhoz, amelyek közül a legfontosabb talán a végrehajtó hatalom arányos korlátozottsága. A fejlettség kulcsa ugyanis itt keresendő: **az az állam végzi jól a dolgát, amelyik sok mindenre képes, ugyanakkor amelyiknek nem szabad mindent megtennie.** Mint látni fogjuk, **az állam ereje és az államhatalom korlátozottsága együtt** teszi alkalmassá az államokat a társadalmak fejlődésének előmozdítására – ahogy egy olló is csak két szára összehangolt működése tehet alkalmassá a vágásra.³ Meg kell tehát találnunk azt az egyensúlyi állapotot, amelyben az államnak már elegendő kapacitása van feladatai hatékony elvégzéséhez, de eközben ennek érdekében nincs sem a szabadságra veszélyesen kevéssé, sem túlságosan szigorúan korlátozva.

Hogyan lehetünk képesek olyan államot kialakítani, amely kizárólag azzal foglalkozik, ami a dolga, kijelölt feladatát ugyanakkor hatékonyan és jó minőségben végzi?

¹ Fukuyama, 2011.

² Dixit, 2002.

³ Acemoglu–Robinson, 2020.

Fontos hangsúlyozni, hogy az állami képességek fejlesztésére tett javaslatok érvényessége bizonyos előfeltételek függvénye. Kiindulópontnak tekintjük mindenekelőtt, hogy a kapacitások erősítése kizárólag olyan államban lehet pozitív cél, amelyekben konszenzus uralkodik az alkotmányos fékek és ellensúlyok megfelelő működéséről, illetve a hatalomkorlátozás hatékony garanciáiról. Vagyis megalapozott és többé-kevésbé általánosnak mondható társadalmi bizalom megléte szükséges a tekintetben, hogy az állam valóban a közösségi célok előmozdítására fogja felhasználni megnövekedett képességeit, és nem fog visszaélni velük.

Az alábbiakban az állammal kapcsolatos legfontosabb kortárs dilemmákat járjuk körbe, bemutatva ezeknek a kérdéseknek a kialakulását és a legfontosabb alternatívákat, hogy utána **javaslatokat tegyünk a magyar állam működésének, szerepének a ma problémáira releváns módon reagáló újragondolására.**

A tanulmány első szakaszában **tisztázzuk a témánk szempontjából legfontosabb alapfogalmakat: mindenekelőtt az állami kapacitás jelentését, jelentőségét**

és mérhetőségét, hogy konkrét adatok alapján ragadhassuk meg a kérdéskört. A következő nagyobb egységben **az állam szerepének változását tárgyaljuk részletesen** és konkrét példákon keresztül, különös tekintettel a jó minőségű közszolgáltatások fontosságára, a politika és a közigazgatás viszonyára vagy éppen arra, hogy mit jelent az információ mint erőforrás az állam számára. Végezetül kézzelfogható javaslatokat fogalmazunk meg azzal kapcsolatban, **milyen területeken és hogyan lehetne növelni a magyar állam hatékonyságát.**

Mivel az alábbiakban kifejezetten az állam szerepére, feladataira és képességeire fogunk fókuszálni, amelyek önmagukban is komplex és szerteágazó problémakört képeznek, számos fontos, ezekkel érintkező határprobléma tárgyalására nem lesz lehetőség. Ennek kizárólag gyakorlati – terjedelmi és módszertani – okai vannak, hiszen nyilvánvaló, hogy **az állami képességek kérdésköre elválaszthatatlan például az önkormányzatok szerepétől, a globális techcégek befolyásának szabályozásától, a kiberbiztonság erősítésétől vagy éppen az olyan nemzetek feletti intézményekbe való beágyazottságunktól, mint az Európai Unió vagy a NATO.** Ezekkel a kérdésekkel az Egyensúly Intézet a közeljövőben külön szakpolitikai javaslatcsomagokban fog foglalkozni.

2. AZ ÁLLAM FELADATAI

Amikor egy állam hatékonyságának növeléséről, a feladatát jól végző államról beszélünk, az egyik kulcsfogalom az állami kapacitás. Ennek tárgyalása előtt azonban érdemes közelebbről is megvizsgálnunk, **mi is az állam, illetve mit gondolunk általában a funkciójáról.** Látni fogjuk, hogy az erről szóló gondolkodást Magyarországon gyakran eleve rossz, félrevezető kérdésfeltevések torzítják. Márpedig ahhoz, hogy az új típusú kihívásokkal szembesülve újragondolhassuk az állam működését, mindenekelőtt a megfelelő kérdéseket kell megfogalmaznunk.

Klasszikus definíciók szerint az államra **olyan szervezetként tekinthetünk, amely úgynevezett kollektív cselekvési problémákat old meg.** Ezek olyan problémák, amelyek esetében **a személyes érdekek egyéni követése olyan helyzethez vezethet, amelyet egyenként mindenki szeretne elkerülni.**

Az állam legalapvetőbb feladatainak elvégzése, mint például az állampolgárok fizikai biztonságának garantálása, a jogrend és az emberek közötti szerződések, a különféle ügyletek törvényes kereteinek biztosítása is egy-egy ilyen probléma megoldását jelenti. Mindenki szeretné, ha a családja biztonságban lenne, ha a bűnösök megbűnhődnek, ha a vásárlók állnák a számlát; de senki sem szeretne olyan országban élni, ahol ezt mindenkinek a saját eszközeivel kell kikényszerítenie a többi emberrel szemben. Azt is mindenki igényli, hogy tiszta legyen a levegő, de közben a legtöbben szeretnek kényelmesen közlekedni, az autózás pedig rövid távon nagyobb mértékben növeli a komfortérzetüket, mint amennyivel egyéni kibocsátásuk, vagyis a saját autójuk kipufogója rontja. Ez a helyzet azt fogja eredményezni, hogy célzott szabályozás híján a levegő sokkal egészségtelenebb lesz, mint ami a társadalom többsége számára elfogadható. Hasonlóan aktuális példa a védőoltás. Az emberek többsége nyilvánvalóan nem szeretne elkapni

egy megelőzhető betegséget, de ha az oltás drága, az egyes embereknek – a beavatkozás kényelmetlensége, a rászánt idő vagy akár oltásszkeptikus hiedelmek miatt – személy szerint az a legjobb, ha ők maguk nem oltatják be magukat, hanem élvezik a nyájimmunitást, amelyet a többi ember nyújt számukra. Valamifajta szabályozás (például az oltóanyag olcsón, esetleg ingyenesen elérhetővé vagy kötelezővé tétele) híján jóval kevesebben fogják magukat beoltatni, semhogy a nyájimmunitás kialakulhatna.

Vagyis a **„laissez faire” elve** – hogy a megoldást hagyjuk kizárólag a szabadpiacra, amely majd maga, automatikusan rendezi a helyzetet – **sokszor olyan kimeneteket hoz létre, amelyeket valójában senki sem szeretne.** A fenti példából is kiderül, hogy itt sokszor a cserén alapuló spontán önszerveződési mechanizmus, vagyis **a piac kudarcát látjuk; ezért hívjuk segítségül az államot, amelyet önként ruházunk fel hatalommal és eszközökkel, épp az ilyen problémák megoldása érdekében.** Ugyanakkor az, hogy az állam mennyire képes végrehajtani a rábízott feladatokat, már **az állam kapacitásától függ.** Ez a fogalom az elmúlt két évtized társadalomtudományi vizsgálódásainak egyik kulcstémája, és ez áll majd ennek az elemzésnek a középpontjában is.

A „laissez faire” elve – hogy a megoldást hagyjuk kizárólag a szabadpiacra, amely majd maga, automatikusan rendezi a helyzetet – sokszor olyan kimeneteket hoz létre, amelyeket valójában senki sem szeretne.

3. AZ ÁLLAMI KAPACITÁS

Minél több erőforrás (pénz, alkalmazottak, információ) felett rendelkezik az állam, annál több problémát van esélye megoldani – ezek az erőforrások mind az állami kapacitás részeit, ha úgy tetszik, az állam izomzatát képezik. **Az állam kapacitásának mindazon képességek összességét nevezzük, amelyek a problémáink megoldása céljából rendelkezésére állnak.** Az állami kapacitás korlátai sokszor csak akkor válnak nyilvánvalóvá, amikor az állam beleütközik ezekben a korlátokba – ezzel találkozhattunk például a 2022 tavaszi menekültválság idején is, amikor is az Ukrajnával határos államok az érkező embertömegek fogadásában és ellátásában az első hetekben kifejezetten rászorultak a helyi civil társadalom segítségére. Bár az állam végül a legtöbb helyen átvette a helyzet rendezését, rövid távon szinte seholy sem rendelkezett elegendő kapacitással.

Az állam nem valamiféle önzetlen szellem, amely mintegy őrangyalként lebeg felettünk és kizárólag a közös javunkat szolgálja, hanem emberek szervezete: mi, polgárok is alkotjuk, illetve velünk kölcsönhatásban működik és formálódik. Az államot alkotó embereknek autonóm céljaik vannak, amelyekhez szintén az állam eszközeit tudják igénybe venni. Márpedig **ugyanazok az eszközök, amelyek alkalmassá teszik az államot arra, hogy hatékonyan lássa el a rábízott feladatokat, a zsarnokság eszközeivé is tudnak válni.**⁴ Az életünk minden mozzanatát rögzítő, a digitális forradalom nyomán robbanásszerűen megsokszorozódott adatok központi felhasználása például ugyanúgy lehet a koronavírus-járvány gyorsabb leküzdésének vagy a hatékony társadalompolitikának, mint az állampolgárok orwelli elnyomásának az eszköze. **Az állam kapacitása tehát együtt növekszik az állam hatalmával az egyén felett – kivéve akkor, ha ezt a hatalmat korlátok közé szorítjuk és ellenőrizni tudjuk.**

Miért fogja ezt hagyni az állam? Azért, mert egymásra vagyunk utalva: az állam nem létezhet a mi erőforrásaink nélkül, mi pedig nehezen élhetünk rendezett, biztonságos és

gyarapodó életet az általa nyújtott szolgáltatások nélkül. Ha az államnak valamire szüksége van tőlünk (a történelemben ez legtöbbször azt jelentette, hogy rászorult az adóinkra, hogy a többi állammal háborúzhasson), akkor garanciákat követelhetünk tőle, hogy nem fog ezekkel visszaélni.⁵ **Kényes és folyamatosan változó egyensúlyról van szó, amely éppen a szemünk előtt bomlik meg, például az információs technológiák forradalmának köszönhetően.** Egyes államok különösen magas szintűre fejlesztették az információs kapacitásaikat, mindenfajta társadalmi kontroll nélkül, ezáltal pedig az állam és a társadalom közötti törekeny egyensúly felborult – és másik oldalról ugyanez történik akkor, amikor az állam a feladata ellátása során megfelelő kapacitások híján nem képes élni a rendelkezésre álló információk tömegével.

Az állam kapacitása együtt növekszik az állam hatalmával az egyén felett – kivéve akkor, ha ezt a hatalmat korlátok közé szorítjuk és ellenőrizni tudjuk.

Az európai történelmet úgy is fel lehet fogni, hogy az „uralkodók” egyre többet kértek tőlünk, hogy az állam egyre erősebbé válhasson; mi pedig cserébe egyre határozottabban húztuk meg a határt a szabadságunk körül, és egyre több beleszólást kaptunk az állam belső ügyeibe. Ez „a fejlődés szűk folyosója”,⁶ amelyen úgy kell előrehaladnunk, hogy se az állam ne válhasson elnyomóvá, se a társadalom ne biztosítsa túl magát a szervezethez képest szemben – hiszen végső soron mindkét szélsőség a fejlődést ölné meg.

A fejlődést válságok lökik előre, amelyeket a társadalom közös veszélyként él meg, és amelyeket az állam közös fellépéssel kezel. Ezek általában azok a válsághelyzetek,

⁴ Piano, 2019.

⁵ Acemoglu–Robinson, 2001; Acemoglu–Robinson, 2020.

⁶ Acemoglu–Robinson, 2020.




amelyek mindenkit (legalábbis megközelítőleg) egyformán érintenek: háborúk, katasztrófák, gazdasági összeomlások, járványok.⁷ Ezek az események irányítják rá a figyelmünket olyan megoldatlan kihívásokra vagy kudarcokra, amelyek kezelésének igénye megnyitja a történelmi lehetőséget az átfogó, mélyreható intézményi változások előtt – és egyúttal új egyensúlyt hoz létre az állam és a társadalom hatalmi viszonyrendszerében.

Fontos tehát megkülönböztetni az állam *intézményes vagy infrastrukturális kapacitását* az állam *autonómiájától*.⁸ **Az előbbi azt írja le, hogy mire képes az állam, míg az utóbbi azt, hogy mit *szabad* tennie.** Ezt a megkülönböztetést végig szem előtt kell tartanunk: **az állam kapacitását úgy kell növelnünk, hogy közben kordában tudjuk tartani az autonómiáját.**

A nyugat-európai országokban az állam megizmosodva került ki az elmúlt ötszáz év válságaiból – fokozatosan egyre nagyobbra duzzadt, és a polgárai életének egyre több területe felett szerzett döntő befolyást. De a társadalom is folyamatosan képes volt kiterjeszteni a végrehajtó hatalom előtt álló korlátokat, illetve saját beleszólási jogait az állam ügyeibe. Ez a fejlődés legfontosabb záloga: **hogy valahányszor új felelőségeket ruházunk az államra, új lehetőségeket kell találnunk a politikai részvételre és az állam ellenőrzésére, hogy beleszólhassunk a folyamatokba.**⁹ Ennek fő tanulsága az, hogy **önmagában nem az állam „nagysága” a legfontosabb kérdés; hanem az, hogy képesek vagyunk-e úgy növelni az állam kapacitását, hogy ezzel párhuzamosan a hatalom ellenőrzésének és ellensúlyozásának új módjait is kifejlesztjük.**

De voltaképpen miről is beszélünk, amikor az állam kapacitásáról esik szó? Milyen dimenziói vannak, és ami fontosabb: hogyan tudjuk megragadni, mérni? És mire is jó a gyakorlatban az állami kapacitás?

Az állami kapacitás a legtágabb megközelítésben az állam azon képessége, hogy elérje a céljait. Az állami kapacitás mérésére az egyik legelterjedtebb megközelítés az állam erőforrásainak mérése. Ezeket alapvetően három tényező alkotja:

-  az **anyagi erőforrások**, például a pénzületi bevételek vagy az állami vagyon
-  az **emberi erőforrások**, más néven a humán tőke, vagyis mindazon emberek összessége és képességeik minősége, akik a szakpolitikai célok elérésére mozgósíthatók;
-  az **információ**, amely segít eldönteni, hogy az anyagi és emberi erőforrások miképp mozgósíthatók a leghatékonyabban a célok megvalósítására.¹⁰

⁷ Besley–Persson, 2009; Dincecco–Prado, 2012.

⁸ Soifer, 2008.

⁹ Acemoglu–Robinson, 2020.

¹⁰ Lindvall–Teorell, 2016.

Az **anyagi erőforrások**, vagyis az állam fiskális kapacitása kétségkívül az egyik legfontosabb dimenzió a fentiek közül. Ez az a forrás, amelyet az állam alkalmazottakra, szolgáltatásokra és információra tud fordítani, illetve amely viszonylag könnyen létrehozható, szemben például az emberi erőforrásokkal. A képzett **humán tőke** (szakembergárda) például nem „teremthető meg” egyik pillanatról a másikra, hanem évek, évtizedek során alakul ki.¹¹ Az **információ** mint szűkös erőforrás arra utal, hogy az

államnak bármifajta döntés, szakpolitika megvalósításához ismernie kell a társadalmat, benne saját képességeit és az embereket, akiket kormányozni igyekszik. Ehhez – különösen napjaink rohamosan digitalizálódó világában – tetemes mennyiségű adatra van szüksége, amelyet ráadásul képesnek kell lennie tárolni, rendszerezni és feldolgozni. A szakirodalom ezt úgy fogalmazza meg, hogy **növelnie kell a társadalom olvashatóságát**.

I 3.1. AZ ÁLLAM ANYAGI ERŐFORRÁSAI

Amikor azt a kérdést tesszük fel, hogy mennyi és milyen erőforrás áll az állam rendelkezésre, **lényegében arra vagyunk kíváncsiak, hogy „mekkora” az állam**. Nem véletlen, hogy amikor „kicsi” és „nagy” államokról beszélünk, olyan mutatók szoktak a fejünkben járni, mint az állam kiadásai a GDP arányában vagy az állami alkalmazottak aránya az összes alkalmazott között. Érdekes mindenekelőtt leszögezni, hogy **a magyar állam a „méret” ezen mutatói tekintetében egyik irányban sem lóg ki az európai összehasonlításból**. A különlegességét sokkal inkább az adja, hogy **sokkal többet költünk a központi kormányzatra az összes állami kiadáson belül, mint akár a visegrádi országok, akár az EU alapítói, akár a skandináv országok, ugyanakkor kevesebbet költünk emberi erőforrásokra**.

Ha azonban az állami kapacitás irányából közelítünk a kérdéskörhöz, akkor mindjárt más jellegű kérdéseket kell feltennünk: **mennyi bevétele van a magyar államnak**, vagyis: mennyi anyagi erőforrásból gazdálkodhat, amikor a céljait meghatározza? **Milyen forrásokból származik ez a jövedelem? És milyen egyéb erőforrások állnak az állam rendelkezésére?**

Az összehasonlítás ezen a területen különösen nehéz az egyes országok között. Az államok ugyanis nagyban különböznek egymástól egyrészt a lakóik számában, másrészt abban, hogy mekkora az ország gazdasága, amelyből az állam egyáltalán jövedelemre tehet szert. Ráadásul még a tekintetben is eltérés mutatkozik, hogy ugyanannyi beszedett adóból mennyi termék és szolgáltatás vásárolható egy adott országban.

Sokkal többet költünk a központi kormányzatra az összes állami kiadáson belül, mint akár a visegrádi országok, akár az EU alapítói, akár a skandináv országok, ugyanakkor kevesebbet költünk emberi erőforrásokra.

¹¹ Bibó István szerint például a magyar közigazgatás szakembergárdája három eltérő történeti hagyományt ötvöz: a Habsburg igazgatási bürokráciáét, a magát sokszor az előbbi ellenében meghatározó, magyar nemesek által dominált vármegyei önkormányzatét, illetve a városi önkormányzati hagyományt. Közel három emberöltővel ezelőtt (1947-ben) írt szavai ma is furcsán aktuálisan hatnak: „*Szinte úgy látszik, hogy a magyar közigazgatás minden területe átokszerűen hordozza magán tovább alapításának szellemét és körülményeit: az emberek nagy része valóban rezignáltan bele is nyugszik abba, hogy Magyarország örökre arra van kárhóztatva, hogy az általános igazgatása protekciós és bürokratikus, a vidéki igazgatása hatalmaskodó és méltánytalan, az adórendszere áttekinthetetlen, földművelési igazgatása kaotikus, katonai ügyintézése üresen fontoskodó, tanügyi igazgatása irreális legyen, ugyanakkor, mikor képes jó postai és vasúti igazgatást, jó városrendezési terveket, helyenként igen jó, városi igazgatást és közműveket, bizonyos területeken komoly és pártatlan igazságszolgáltatást stb. létrehozni.*” Lásd Bibó, 1986b.

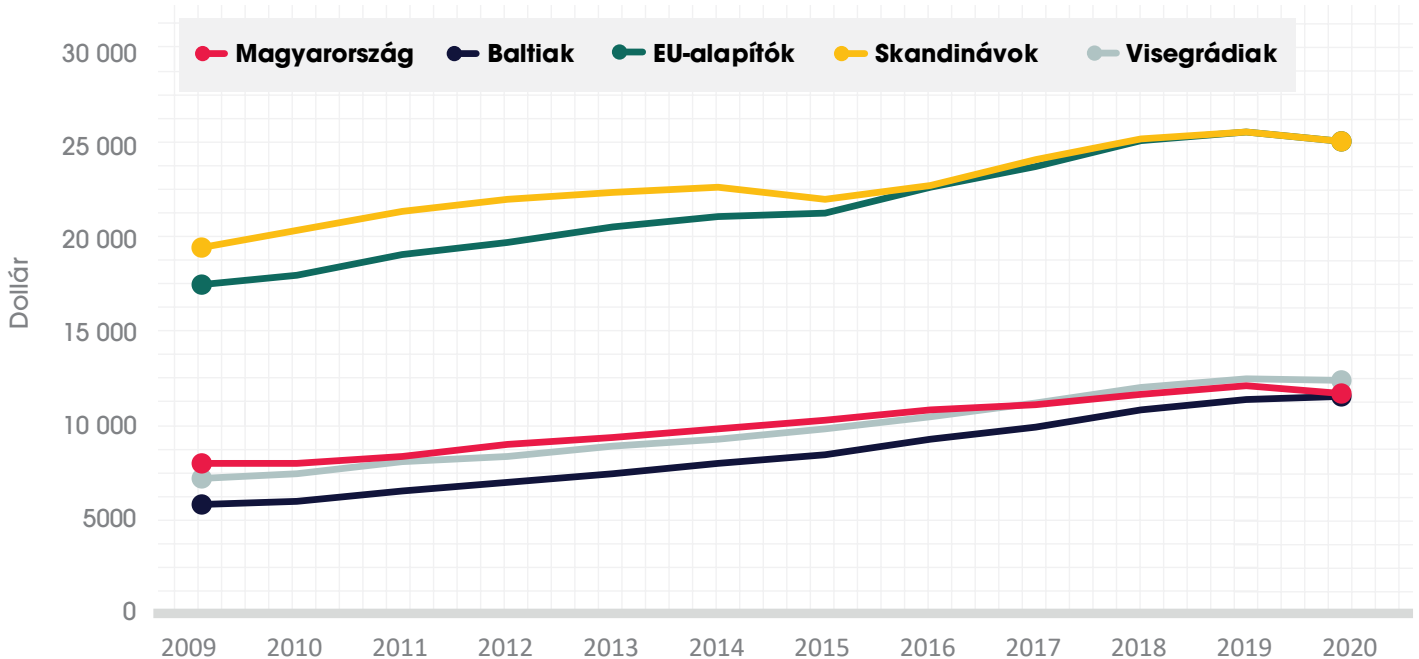
Mindezek miatt érdemes két irányból közelítenünk az összehasonlításhoz.

01 Egyrészt megnézzük, hogy **egy főre vetítve mekkora Magyarország, illetve a számunkra kiemelt fontosságú országcsoportok által beszedett adó mértéke, méghozzá ugyanabban a pénznemben számolva és a vásárlóerő eltéréseivel korrigálva.** Ez azt jelenti, hogy az összehasonlíthatóság kedvéért úgynevezett „nemzetközi dollárban” számolunk – ennek árfolyamát úgy számolják ki, hogy egyetlen – nemzeti valutára váltott – egységért minden országban hozzávetőlegesen ugyanannyi terméket és szolgáltatást lehessen vásárolni. Ez az érték azt mutatja meg, hogy egy-egy ország összesen mennyit tud költeni egy-egy állampolgárra vetítve. Ezzel a „végeredmény” szempontjából tudjuk összehasonlítani az egyes országok fiskális kapacitását.

02 Másodszor megnézzük, hogy **a beszedett adó hogyan viszonyul a gazdaság egyévi teljes termeléséhez (vagyis a bruttó hazai össztermékhez).** Ez egy százalékos mutató, amely azt mutatja meg, hogy az adott ország államának, illetve állami szolgáltatásainak összessége mekkora terhet jelent a gazdaságnak, vagyis **közös teljesítményünk**

mennyit fordítunk a közös kiadásainkra. Ezzel inkább a „szándékokat” és a „lehetőségeket” hasonlítjuk össze, és nem az eredményt, hiszen ha két ország közül az egyiknek kétszer akkora a gazdasági termelése, viszont ennek kisebb részét gyűjti be adóként, akkor még mindig lehetséges, hogy összességében több pénzből gazdálkodik.

Ami az első összehasonlítást illeti (1. ábra): 2009 és 2020 között (amely időszakra egyaránt esik gazdasági válság és gyors ütemű gazdasági növekedés) **a magyar állam egy főre vetített bevételei lényegében ugyanabban az ütemben növekedtek, mint az összes többi országéi.** Másként fogalmazva sem a visegrádi országokhoz képest, sem az EU-alapítókhoz vagy a skandinávokhoz képest vett relatív helyzetünk nem változott. A visegrádi országokkal összevetve számszerűleg is szinte ugyanannyi pénzből gazdálkodott az állam, míg a nyugati és északi országok csoportjaihoz képest inkább a lemaradásunk maradt többé-kevésbé állandó. „Szinte”, illetve „többé-kevésbé”, hiszen a 2010-es évek második felétől kezdve nálunk szerényebb ütemű a bevételek bővülése, ezért **a vizsgált időszak végére a magyar állam bevételei valamelyest csökkentek a többi országéhoz képest.**

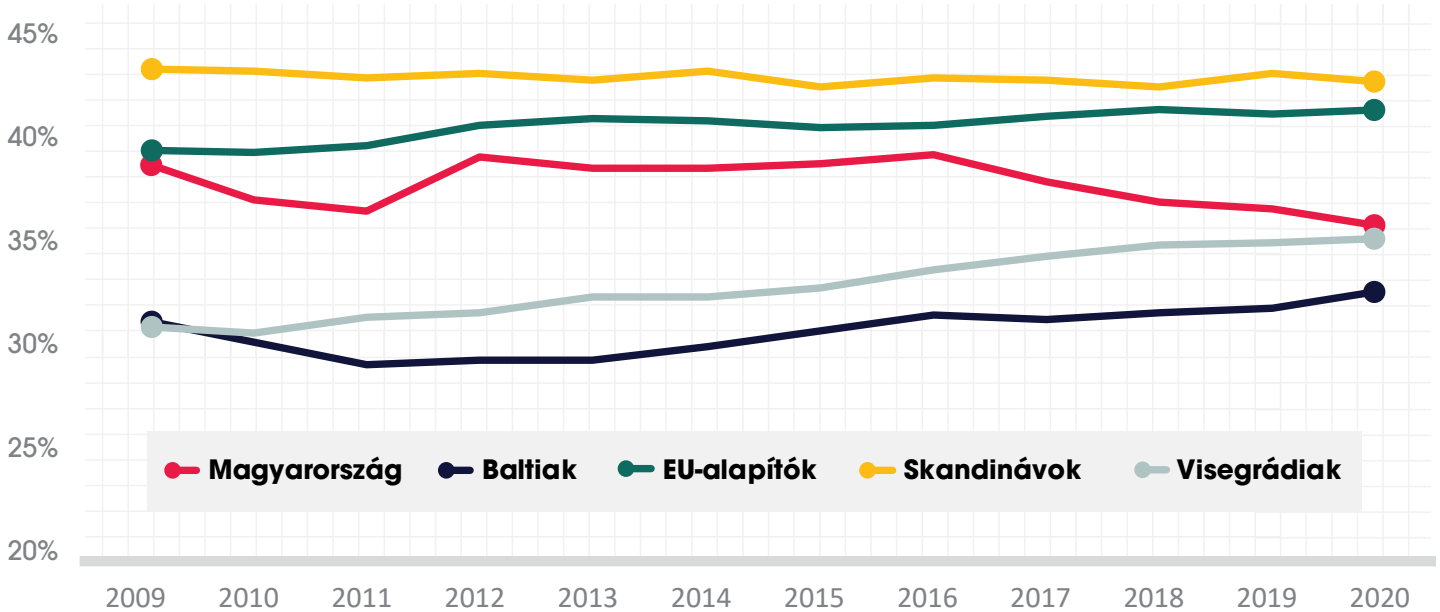


1. ábra: Egy állampolgárra¹² jutó adóbevételek vásárlóerő-paritáson (nemzetközi dollárban mérve) (forrás: OECD)

¹² A helyi (önkormányzati) adókkal együtt.

De mi állhat ennek a hátterében? Erre ad választ a második összevetés (2. ábra). Ez alapján elmondható, hogy **míg az állam adóbevételei számszerűleg stabil ütemben növekedtek, addig a nemzeti össztermékhez viszonyított arányuk tekintetében ellenkező irányú változásokat látunk az elmúlt évtizedben: a GDP 38,8 százalékáról 35,7 százalékra mentünk le.** Eközben az EU alapítóihoz és a visegrádi országokhoz képest is ellentétes pályán

mozogtunk, hiszen mindkét országcsoporthoz arányaiban jelentősen növelte a bevételeit az elmúlt évtizedben. 2009 körül tehát a magyar állam bevételei még arányaiban az EU-alapító tagállamok átlagához közelítettek – mostanra azonban elszakadtunk ettől a csoporttól, és inkább a visegrádi országok átlagához kerültünk közel.

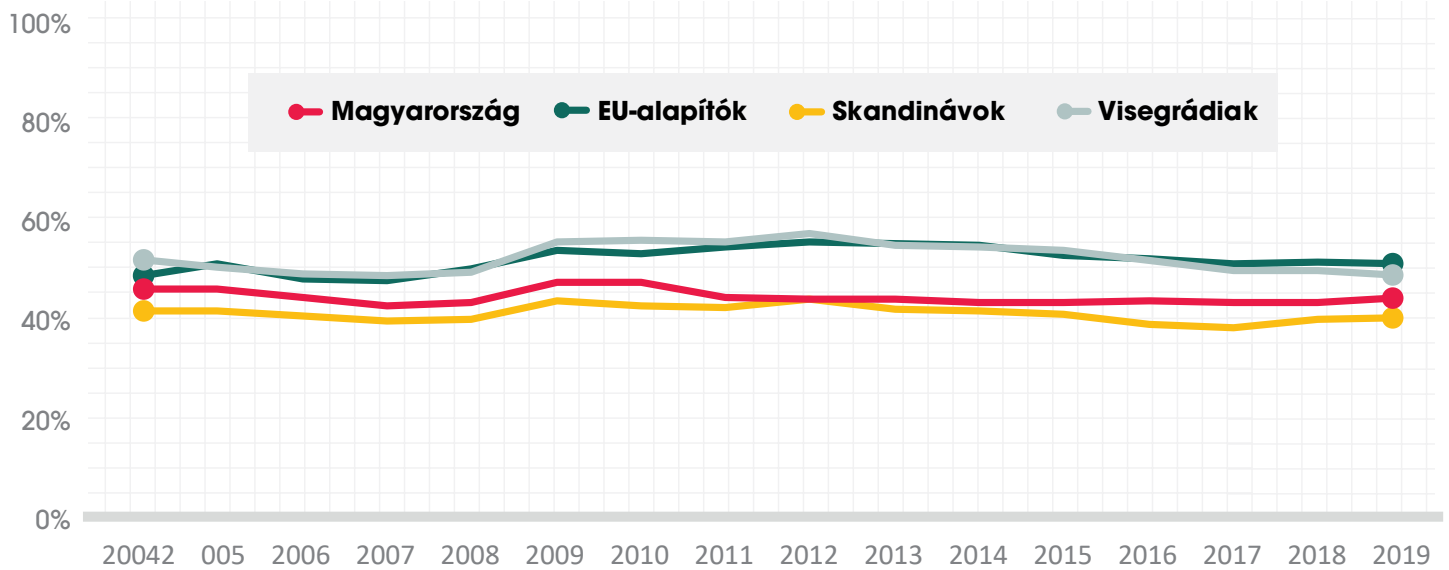


2. ábra: Adóbevételek¹³ a GDP arányában (forrás: OECD)

A pálya mindeközben nem volt egyenletes: a bevételek aránya 2009 után meredeken csökkent, majd a trend a különféle bevételnövelő ágazati különadók bevezetésével megfordult, és az arány stabilan 39 százalék körül maradt – egészen 2016-ig, amely évet követően ismét meredek csökkenésnek indult. Mint az előző ábrán láttuk, az egy főre jutó bevételek számszerűen az egész időszakon belül stabilak

voltak. A két összehasonlításból együttesen a következő kép rajzolódik ki: a magyar költségvetési politika célja egy viszonylag stabil bevételi pálya – **ha a gazdaság stagnál vagy szerényebben növekszik, akkor a hiányt különadók kivetésével pótolja; ha azonban gyorsan növekszik, akkor a keletkező többletbevételeket nem szedi be, hanem csökkenti a közterheket.**

¹³ A helyi (önkormányzati) adókkal együtt.



3. ábra: Az állami kiadások a GDP arányában (forrás: OECD)

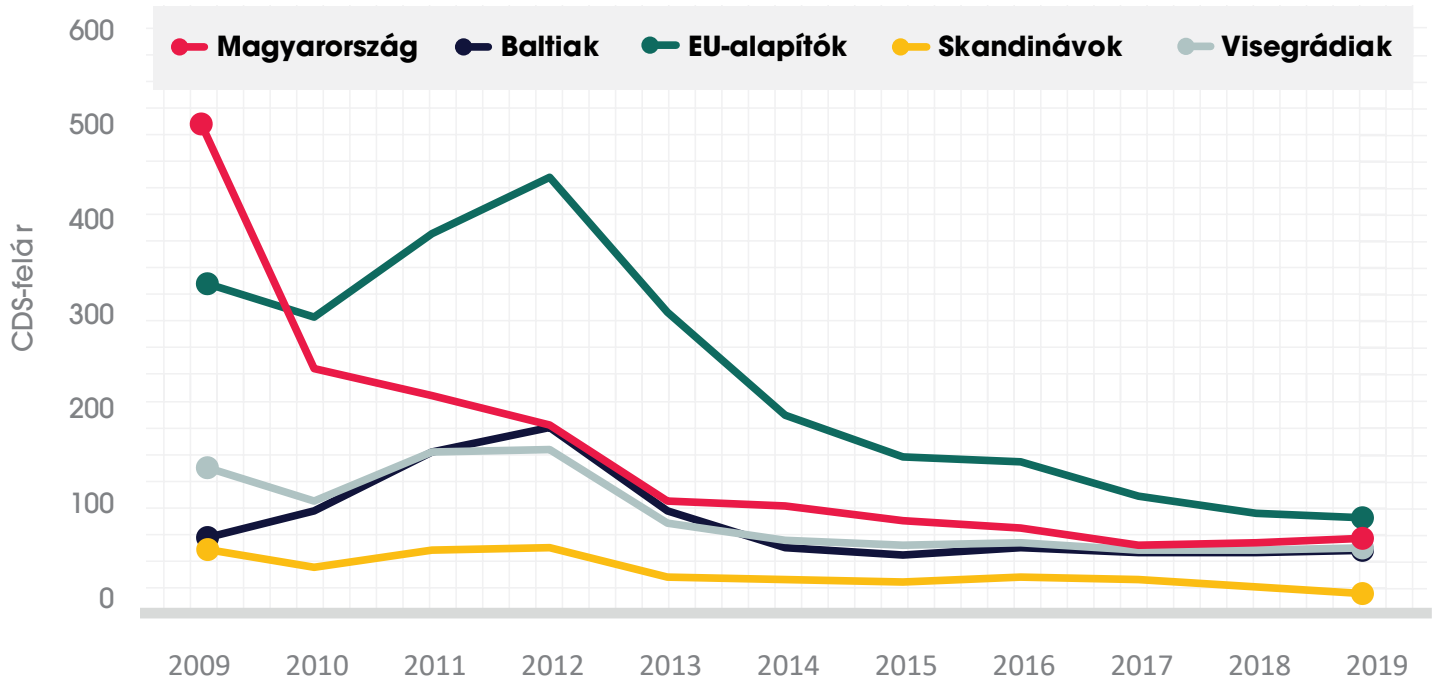
Mi a legfontosabb tanulság mindebből a mi szempontunkból? Az, hogy a magyar állam pillanatnyilag lényegében ugyanannyi fiskális erőforrást aknáz ki az adórendszeren keresztül, mint a visegrádi országok – ezt azonban egyre csökkenő újraelosztási ráta mellett teszi, miközben az újraelosztás GDP-arányos rátája eleve alacsony bázisról indult a legutóbbi világválság begyűrűzésekor (3. ábra). Ez egyben azt is jelenti, hogy ennek megfelelő szándék esetén az állam elvileg képes lenne magasabb újraelosztás mellett (tehát több adó és több kiadás mellett) működni, mint jelenleg, hiszen korábban éppen ezt tette.¹⁴

A költségvetési politika két megfigyelt tulajdonságát, vagyis a bevételek szintjének stabilitását és az arányuk hosszú távú csökkenését érdemes külön elemezni ahhoz, hogy képet kaphassunk róla, mi is a költségvetés valódi mozgásteret. A költségvetési politika 2010-es évekbeli relatív fegyelmzettsége mögött főként a 2008-as válság

begyűrűzését követő (vagyis kétezres évek végének és a kétezzer-tizes évek elejének) tapasztalata áll. Ezekben az években a magyar állam többször sodródott a fizetésképtelenség nyugtalanító közelségébe, így 2008-ban és 2011-ben is az IMF-hez fordult segítségért. De mit is jelentett mindez?

Az államcsődveszélye viszonylag jól mérhető az úgynevezett CDS-felár mutatójával: ez azt méri, hogy az adott állam kötvényeibe befektetve mekkora felárral tudjuk biztosítani magunkat arra az esetre, ha az állam csődöt jelent, és nem törleszti a kötvény értékét. E tekintetben a világgazdasági válságot követő években hazánk a baltiakkal együtt a referenciaországok közül a legkockázatosabbak közé tartozott (4. ábra). Ez a kockázat ezt követően meredeken csökkent, és 2019-re már jelentősen megközelítette a referenciaországokét (bár még mindig a legkockázatosabb maradt).

¹⁴ Fontos megjegyezni, hogy ezek az adatok még nem tükrözik a 2022-es választást megelőző kampány legnagyobb újraelosztási lépéseit, például az SZJA-visszatérítést.



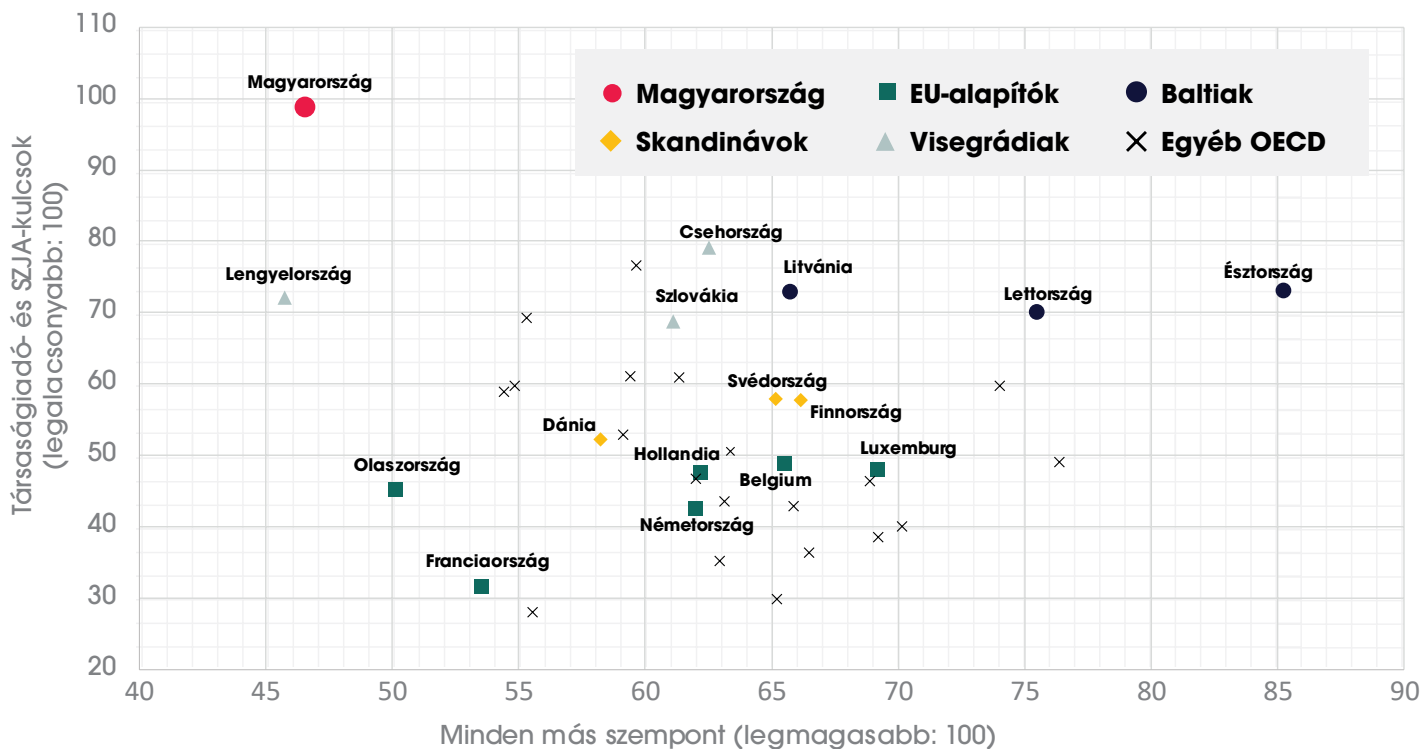
4. ábra: A CDS-felár alakulása 2009 és 2019 között (bázispont) (forrás: World Bank Fiscal Data Base)

A bevételi oldal arányának csökkenését is könnyű megérteni: a magyar állam hosszú ideje a régió legalacsonyabb adóival igyekszik ösztönözni a hazai beruházásokat, ami a másik oldalról értelemszerűen a fokozódó gazdasági tevékenység ellenére is kevesebb befolyó adót jelent. Ez a stratégia abból a feltételezésből indul ki, hogy a magyar gazdaság fejlődésének záloga az alacsony társaságiadó-kulcs, az alacsony jövedelemadó-kulcs, ennek folyamánként pedig az alacsony újraelosztási szintet megengedő gazdaságpolitika. Bár a kutatások szerint a nagy befektetők döntéseiben számos más tényező is szerepet játszik (például az állami szolgáltatások minősége, a kiszámítható jogszabályi környezet, a közlekedési infrastruktúra fejlettsége vagy éppen a munkaerő képzettsége és ára), logikus gondolatnak tűnik, hogy az adóverseny a beruházás-ösztönzés egyik fő eszköze lehet. A probléma az, hogy az alacsony adókulcsok ellenére a számok nem azt támasztják alá, hogy hazánk e téren a közvetlen versenytársai előtt járna.

A Tax Foundation nevű jobboldali agytröszt versenyképességi rangsorában Magyarország 2021-ben 37 OECD-ország közül a 13. helyen végzett. Ez azt jelenti, hogy a fejlettebbnek tekintett gazdaságokat összefogó szervezet középmezőnyének felső részében helyezkedtünk el – ami első pillantásra nem tűnik rossz eredménynek. A képet azonban némileg árnyalja, ha ezt az eredményt

legközelebbi versenytársaink helyezéséhez viszonyítjuk. Az első két helyen két balti országot látunk (Észtországot és Lettországot), amelyektől Litvánia sincs sokkal lemaradva (6.). A visegrádi országok közül Csehország (7.) és Szlovákia (11.) is megelőz minket, alaposan lemarad azonban mögöttünk Lengyelország (36.). **A versenyképességünk ez alapján a befektetők szempontjából valóban rendkívül kedvezőnek tűnő adórendszer ellenére is inkább nevezhető közepesnek.** De mi ennek az oka?

A válasz egyszerű: **bár a mi társaságiadó-kulcsunk a legalacsonyabb az OECD-n belül, az adórendszerünk minden más szempontból jóval alacsonyabb pontszámokat kapott.** Ennek oka röviden összefoglalva az, hogy túl bonyolult, nem semleges, torz ösztönzőket és jelentős holtteher-veszteségeket hoz létre. A már említett Tax Foundation a helyezésekben kifejezhető rangsor mellett több dimenzió alapján 1-től 100-ig terjedő pontszám szerint értékeli az egyes OECD-országokat. A valós életben döntéseket hozó befektetők szempontjainak megfelelően ezek közül csupán kettő a társasági adó és a személyi jövedelemadó kulcsának nagysága. Ezek mellett **értékelik az adórendszer komplexitását, a bürokratikus terhek mértékét, valamint az adórendszer semlegességét** (vagyis azt, hogy az állam mennyire terheli azonos elvek szerint az egyes szereplőket).



5. ábra: Magyarország és a referenciaországok elhelyezkedése az adórendszer és a versenyképesség egyéb tényezőit mérő skálán* (forrás: Tax Foundation)

*Az ábra függőleges tengelyén átlagoltuk azt a két pontszámot, melyet a Tax Foundation az egyes országok társaságiadó-kulcsára és személyijövedelemadó-kulcsára adott. A pontszám 0 és 100 közé eshet, ahol a magasabb pontszám alacsonyabb adókulcsot jelent. A vízszintes tengelyen átlagoltuk a maradék hét pontszámot, amellyel az adórendszer összes egyéb dimenzióját értékelték (szintén 0 és 100 között, ahol a nagyobb szám nagyobb versenyképességet jelent).

Jóllátszik, hogy az alacsony adóterhek ellenére a pontszámok alapján átlagosan csak Lengyelország adórendszere kevésbé versenyképes a magyarnál (5. ábra). Ezzel szemben még olyan, közmondásosan bürokratikusnak tartott EU-alapítók is előttünk végeztek, mint Olaszország és Franciaország. Ennek fő oka a gyenge és kiszámíthatatlan üzleti környezet, amelynek összes releváns mutatóját tekintve jelentős a lemaradásunk a referenciaországokhoz képest. **A Világbank legutóbbi (2020-as) üzleti környezeti rangsora szerint Magyarország az 52. helyen áll a 190 vizsgált országból, amivel – a nyolcadik legrosszabbként az EU-n és utolsóként a saját régióján belül – Horvátország és Marokkó között helyezkedik el.**¹⁵ Az egyebek mellett a cégalapítási, engedélyeztetési, tulajdonbejegyzési vagy a tulajdon

biztonságát védő szabályok minőségét értékelő kutatás eredményét hazai vállalatvezetők, illetve helyi szinten meghatározó üzleti szereplők is rendre visszaigazolják, akik nagyon sokszor panaszkodnak **a munkaerőre rakódó, jóval az OECD-átlag feletti terhekre, magas bürokratikus költségekre, az elavult, még mindig túl nagy mértékben papíralapú ügyintézésre és a jogbiztonság alacsony fokára.**¹⁶ Az utóbbi elsősorban a magyar állam már említett „túlmozgásosságát” érinti: azt, hogy a rossz üzleti környezet okozta kockázati felárat a magyar állam hagyományosan hajlamos egyedi szabályozásokkal, átláthatatlan szempontok alapján megítélt, versenytorzító támogatásokkal vagy szankciókkal, egyedi alkukkal, részrehajló intézkedésekkel kompenzálni, miközben a különféle szektorális különadók

¹⁵ World Bank, 2020: 4. Bár a Világbank 2021 szeptemberében az egyes jelentések kidolgozása körüli politikai anomáliák miatt úgy döntött, hogy nem adja ki többé, az adatbázis összességében a mai napig az országok versenyképességét meghatározó egyik legfontosabb eszköznek számít a kutatók körében.

¹⁶ Egyensúly Intézet, 2021c.

mára a költségvetésben keletkező lyukak betömésének intézményesített eszközévé váltak.¹⁷

A magyar állam bizonyos adókulcsok emelése mellett is képes lenne versenyképesebbé válni, aminek következtében az állami szolgáltatások fejlesztésére is több pénzünk maradna.

Mindezek alapján a következő kép rajzolódik ki: **a kiszámíthatatlanság áraként csak úgy tudjuk megőrizni viszonylag jó tőkevonzó képességünket, hogy potenciális adóbevételeink jelentős részéről le kell mondanunk.** Ez részint probléma, részint egyedülálló lehetőség: a torz ösztönzők felszámolásával, a kiszámíthatóság növelésével, részrehajlás-mentességgel, az ügyintézés terheinek csökkentésével párhuzamosan **a magyar állam bizonyos adókulcsok emelése mellett is képes lenne versenyképesebbé válni, aminek következtében az állami szolgáltatások fejlesztésére is több pénzünk maradna.**

A magyar állam tehát egyáltalán nem túladóztat, hanem sokkal inkább rosszul adóztat. Emellett is akad azonban egy további, az előbbivel részben összefüggő jelenség, amely a bevételi oldalon okoz súlyos kiesést az országnak – **az adóelkerülés, illetve általában a szürke- és feketegazdaság.** Bár értelemszerűen nehezen mérhető jelenségről van szó, a téma szakértőinek körében konszenzus uralkodik a tekintetben, hogy **hazánkban tartósan a GDP 20–25 százalékának¹⁸ megfelelő méretű területről (ez a kutatások szerint nagyjából az EU középmezőnyét jelenti) és sok száz milliárd forintnyi bevételkiesésről beszélhetünk.** A kérdéskör részletes áttekintése szétfeszítené ennek a tanulmánynak a kereteit,

az azonban megállapítható, hogy bár az elmúlt évtizedben Magyarország sokat lépett előre a gazdaság kifehérítése terén (mindenekelőtt olyan intézkedések bevezetésével, mint az online pénztárgépek kötelező használata vagy a készpénzhasználati limit), a probléma továbbra is jelen van. Ezzel szemben szerencsés körülmény, hogy **a probléma ellenszere ismert: többszörösen bizonyított tény, hogy meghatározott szakpolitikai eszközök alkalmazásával (mindenekelőtt a munkára rakódó terhek csökkentésével vagy a készpénzhasználat visszaszorításával)¹⁹ már rövid időtávon is látványos eredményeket lehet elérni.**

De vajon mi a helyzet az anyagi erőforrások egyéb dimenzióival? **A beszedett adókon és járulékokon kívül honnan származhatnak az államnak egyéb bevételei?** Bár Magyarországnak nincsenek kiemelkedő készletei természeti erőforrásokból, EU-tagságunknak köszönhetően az elmúlt közel két évtizedben jelentős mennyiségű anyagi erőforrásra tettünk szert. Ennek következtében például a 2007–2013-as uniós költségvetési ciklusban nálunk volt a legnagyobb az uniós források aránya az állami beruházásokon belül (57 százalék), és ez az arány később is stabilan magas maradt.²⁰

3.1.1. MIRE KÖLTÜNK?

Magyarországon az állami újraelosztás viszonylag alacsonnyá vált az elmúlt másfél évtizedben, és **míg az állam a saját működésén nemigen takarékoskodott,²¹ addig igencsak sokat spórolt az emberi erőforrások fejlesztésén, vagyis az állampolgárok tudásán és egészségén.** Magyarország ma az utolsók között van az Európai Unióban a GDP-arányosan számított egészségügyi és oktatási kiadások területén (6. ábra). Nemcsak a mostani kiadási szint alacsony, de a folyamatok iránya sem kedvező, ezekre a területekre tízéves távlatban is egyre kevesebbet költünk.

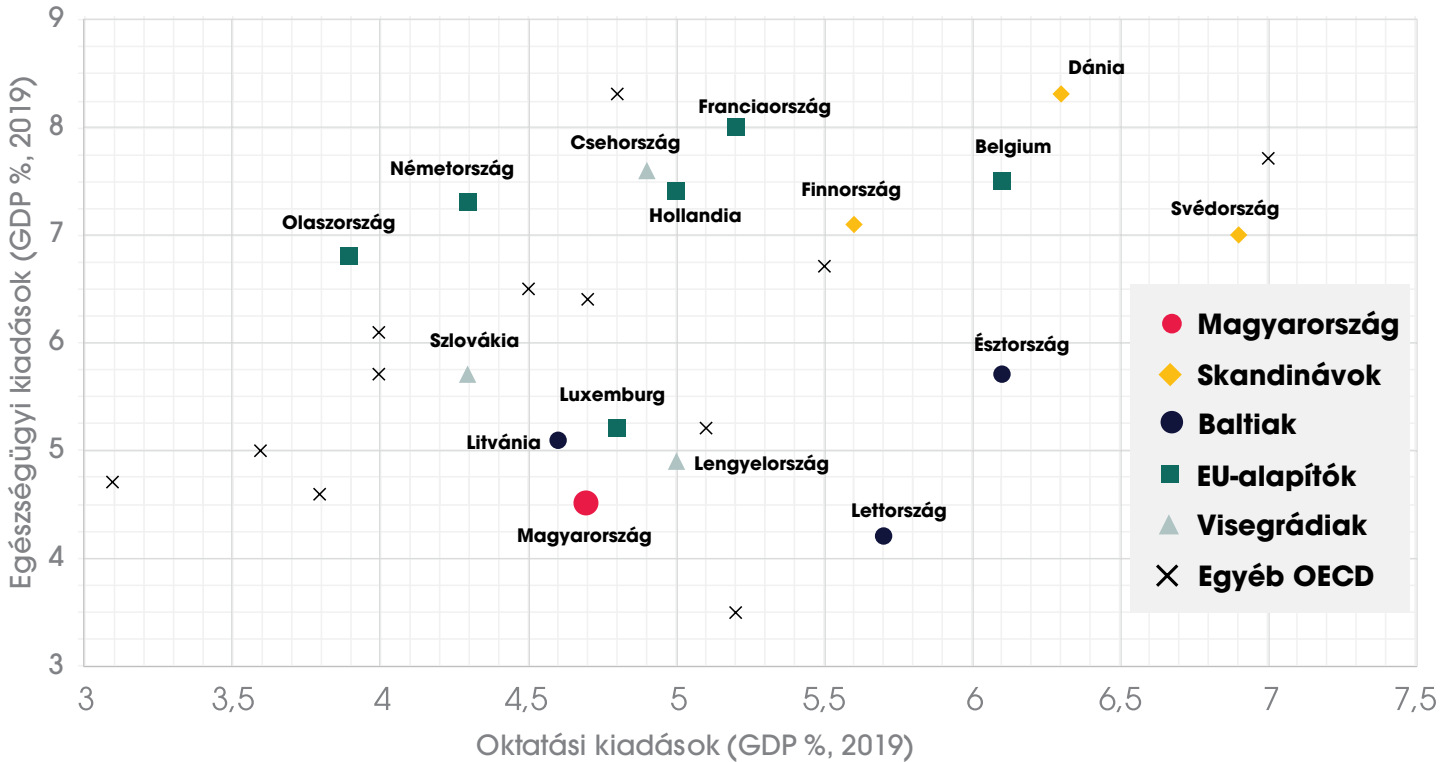
¹⁷ Mindezekről részletesebben lásd Egyensúly Intézet, i. m.

¹⁸ Lásd például Schneider et al., 2015, Vakhal–Vékás, 2021.

¹⁹ A téma kelet-közép-európai kontextusú tárgyalására lásd Vakhal–Vékás, i. m.

²⁰ Forrás: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20181205/mar-fejre-allt-volna-magyarorszag-eu-penzek-nelkul-306765>.

²¹ Boros–Filippov, 2020: 67–75,



6. ábra: Az oktatásra és az egészségügyre költött költségvetési ráfordítások a GDP arányában (forrás: Eurostat)

A gyermekeink jövőjén és saját egészségünkön való spórolás pontos következményeit nehéz számszerűsíteni. Az viszont biztos, hogy a ráfordítások és az eredmények között **igen jelentős az együtt járás – akkor is, ha a pénzügyi ráfordítások mennyisége önmagában természetesen nem garancia a megfelelő minőségre**, hiszen számolatlanul lehet pénzt elkölteni egy alacsony hatékonyságú, rosszul működő rendszerre is. Magyarországon mindenesetre mind az oktatási rendszer legfontosabb indikátorai, mind pedig a magyarok főbb egészségmutatói azt igazolják, hogy az államnak bőven lenne még tennivalója ezeken a nemzetstratégiai fontosságú területeken (ezekkel az adatokkal és a közoktatás, illetve a népegészségügyi rendszer átalakításával az Egyensúly Intézet korábban részletesen foglalkozott *Hogyan leszünk okos nemzet?, illetve Hogyan leszünk egészséges nemzet? című szakpolitikai javaslatcsomagjaiban*).

Összességében tehát egyáltalán nem mellékes kérdés, hogy pontosan **mihez kezdünk, mihez kezdünk az állam rendelkezésére álló erőforrásokkal**.

3.1.2. AZ ÁLLAM ANYAGI ERŐFORRÁSAIVAL KAPCSOLATOS HÁROM DILEMMA

A következőkben az állam anyagi erőforrásaival kapcsolatos három fő dilemmát járjuk körbe. Az első az állam anyagi erőforrásaival kapcsolatos egyik kulcskérdést érinti: **mikor és milyen elvek alapján mondható meg, hogy az államnak mint vállalkozónak, illetve tulajdonosnak teendője van, és milyen területeken árthat nagy valószínűséggel többet a túlmozgásosságával?** A második dilemma szorosan kapcsolódik az elsőhöz: **mennyire képes hatékonyan elkölteni az erőforrásait az állam, vagyis mennyit pazarol, és hogyan lehet hatékonyabbá tenni?** Ezt követően rátérünk a harmadik és egyben talán leginkább vitatott kérdésre: **mikor jobb, ha az állam maga állít elő egy szolgáltatást, és mikor jobb, ha készen vásárolja azt?**

01 DILEMMA: AZ ÁLLAM MINT TULAJDONOS

Magyarországon a kilencvenes és a kétezres évek elején **parázs – és sokszor értelmetlen – viták folytak az állam szerepéről, illetve arról, hogy „mekkora legyen az állam”**. Korábban, nem sokkal az államszocializmus vége után „az állam szerepéről” folytatott polémiák először **az állam vállalkozói szerepéről szóltak**. Ezeknek az a kérdés állt a középpontjukban, hogy a kormány mekkora részt őrizzen meg az államosított és az állam által alapított vállalatokból a kapitalista átmenetet követően, illetve hogy adott esetben milyen módon váljon meg ezektől.

Ha túl akarunk lépni a kérdéskör ideológiai dimenzióin (hiszen nyilvánvaló, hogy egy jobboldali értékrendű párt vagy politikus mindig alapvetően másképp fog tekinteni az állam szerepére, mint egy baloldali), és közös lehetséges kiindulópontot, gyakorlati irányelveket keresünk, azon érdemes elgondolkodnunk, hogy **az állam általában milyen célokat követve lép be a gazdaságba, ott pedig milyen módon tud segíteni vagy ártani**.

Az állam vállalkozóként is sokszor ugyanazt a feladatot látja el, mint amit szabályozóként: vagyis **piaci kudarcokat orvosol**. Bizonyos szektorokban azért, mert egyetlen vagy alig néhány szereplő van jelen, az ilyen szereplők pedig olykor hajlamosak a saját céljaikat követni a társadalmilag hatékony működés helyett. Például nehéz olyan helyzetet elképzelni, hogy ne tudjuk egy kezünkön megszámlálni az áram-, víz- vagy földgázszolgáltatókat, esetleg a vasúti cégeket. Azért nem tudjuk ezt a helyzetet elképzelni, mert ezek olyan rendszerek, amelyek működtetéséhez hatalmas infrastruktúrára van szükség, és ha ezt valaki már megépítette, ezt követően mások már nem fognak párhuzamos infrastruktúrákat kiépíteni.

Más esetekben egyes vállalatok piaci körülmények között túl keveset termelnének vagy éppen túl sokat, vagyis a termék vagy szolgáltatás termelésének pozitív vagy negatív társadalmi hatása van.²² A pozitív társadalmi hatásokra a tömegközlekedés az egyik legkézenfekvőbb példa. Ha egyik pontból a másikba el lehet jutni busszal, az nem csak annak jó, aki éppen az adott járaton ül. Végső soron mindenki jól

jár, aki a közutat használja, mert kevesebb lesz rajta az olyan közlekedő, aki kénytelen autóval menni. Jó a környéken élőknek, akiknek kevesebb kipufogógázt kell belélegezniük. Jó annak, aki újságosbódét üzemeltet a megálló mellett, mert nála fognak vásárolni. Jó az ingatlanpiacnak, mert a jó közlekedési infrastruktúrával ellátott területeken jobb élni. Tágabban értelmezve a közösségi közlekedés nemcsak annak jó, aki rajta ül a buszon vagy a villamoson, hanem mindenkinek, aki rajta ülhetne. Vagyis a szolgáltatás egyik fontos része nem maga a fuvarozás, hanem a tény, hogy bizonyos helyeket összeköt egymással. Ha a közlekedést teljesen piaci alapon szolgáltatnák, ezek a szempontok nem kerülnének bele a számításokba, ehelyett a szolgáltató csak arra koncentrálna, hogy mennyibe kerül a benzin, mennyibe kerül az autóbusz, mennyibe kerül a sofőr, és ezzel szemben hány jegy értékesíthető.

Ezt a szűk értelemben vett piaci kalkulációt alkalmazva igen kevés járatot lehetne üzemeltetni. Ebben az esetben viszont a társadalom lemondana azokról a pozitív gazdasági-társadalmi hatásokról, amelyeket a tömegközlekedés létrehoz, vagyis a jobb levegő értékéről, az újságosbódé forgalmáról, az ingatlanpiaci hatásról, a kisebb forgalomról vagy éppen arról, hogy nemcsak a megváltott jegyek, hanem már a jegy kiválthatóságának is értéke van.

Negatív társadalmi hatásról akkor beszélhetünk, ha egy vállalat (vagy bármilyen gazdasági szereplő) olyanoknak okoz kárt, akikkel amúgy nincs szerződéses viszonyban. A kétezres évek közepén például a Rába magyar szakaszán rendszeresen okozott mérgező habzást az ausztriai székhelyű Jennersdorf bőrgyára. Ha Szentgotthárd lakói az üzem vásárlói lettek volna, könnyedén beépíthették volna az árba azt a követelésüket, hogy a gyár kompenzálja őket a szennyezésért. Mivel azonban nem voltak azok, a gyár kalkulációiba nem is került bele az okozott kár költsége. Ezért olcsóbban tudott működni, mint ha minden kárért vállalta volna a felelősséget. Így azonban többet is szennyezett.

A pozitív hatások általában olyan dolgok, amelyekre szükségünk van, ám a piacon nem jönnek létre „maguktól” (jó közösségi közlekedés). Ezzel szemben a negatív külső hatásokra az jellemző, hogy olyan dolgok, amelyekre nincs

²² A szövegben ehelyütt valójában „külső gazdaságossági hatásokról”, vagyis szakkifejezéssel „externáliákról” beszélünk. A szakszargon túlzott használatát tudatosan kerültük.

szükségünk, sőt kárt szenvedünk tőlük, mégis túlzott mértékben megjelennek (szennyezés). Ezért alapelveként megállapíthatjuk, hogy **az állam a negatív hatásokat egyszerűbben tudja szabályozással (vagy éppen adókkal) orvosolni, mint a pozitívakat, amelyek esetében viszont a közvetlen állami termelés a kézenfekvőbb megoldás.**

Van egy további, gyakran ismételt érvelés, amely elő szokott kerülni az állam vállalkozói szerepvállalásával kapcsolatban. Ez az lenne, hogy az állam **új iparágakat „telepíthet meg” vagy segíthet meggyökeresedni egy-egy országban, ezzel elősegítve az ország általános fejlődését.** Ilyenkor az állam például a tőke biztosításával (hitelezéssel vagy tulajdonszerzéssel) vagy a játékszabályok módosításával (például vámokkal) szokta elősegíteni az új iparág megerősödését. A kérdés mindig az, hogy meg tudjuk-e fogalmazni, pontosan mi is az a konkrét cél, amelyet ezzel a beavatkozással el akarunk érni, illetve hogy ez az eredmény mennyiben számszerűsíthető, vagyis mennyire értékelhető objektív kritériumok alapján.

„Az állam a negatív hatásokat egyszerűbben tudja szabályozással (vagy éppen adókkal) orvosolni, mint a pozitívakat, amelyek esetében viszont a közvetlen állam általi termelés a kézenfekvőbb megoldás.”

Az első kérdés egyszerűbb. Valójában ennek az érvelésnek a mélyén ugyancsak a piaci kudarcra való hivatkozás található. Például az, hogy az adott vállalat valamilyen pozitív külső hatást hoz létre, vagyis saját tevékenységén túlmenően társadalmi hasznot termel.²³ A probléma az, hogy **általában nehéz megállapítani, hogy a gyakorlatban mennyire hatékony ez a módszer.** Mindenekelőtt azért,

mert ha az új vállalat végül versenyképpé válik is, akkor sem tudhatjuk, hogy segítség nélkül is azzá vált volna-e – egyszerűen nincs módunk ellenőrizni, valóban elért-e bármilyen hatást az állam beavatkozása. Ugyanígy azt sem tudjuk, hogy ha a vállalat nem válik sikeressé, akkor vajon azért nem, mert a beavatkozás általában véve nem működik, vagy esetleg azért, mert az adott esetben rosszul csinálták.²⁴

Mindez egészen más megvilágításba helyezi a sokszor pozitív példaként emlegetett **kelet-ázsiai fejlődési pályákat.** Ezek iparosodásuk során komoly állami, félállami vagy erősen „kedvezményezett” vállalatokat „építettek” állami eszközökkel; de a kérdéssel foglalkozó kutatók szerint egyáltalán nem zárható ki, hogy ezek sikerében sokkal inkább a kompetens bürokrácia játszott a főszerepet, mintsem az iparpolitika és az állam vállalkozó-fejlesztő szerepfelfogása.²⁵ Röviden: **az állami aktivizmusnak ezen a területen valószínűleg nagyobb a füstje, mint a lángja:** alkalmasint olyan eredményeket tulajdonítunk neki, amelyek a direkt beavatkozása nélkül – vagy annak ellenére – is bekövetkeztek volna.

Ráadásul a nehezen mérhető külső gazdasági hatásokon kívül, amelyeket az állami vállalatok adott esetben orvosolni tudnak, az éremnek van egy másik, kevésbé csillogó oldala is. Emögött épp az áll, hogy az állami vállalatok más célból és más körülmények között működnek, mint a piaci vállalatok. **A fő különbség az, hogy a piaci verseny hiányában az állami vállalatok a hatékonyság és a profit maximalizálása helyett sokszor egyes politikusok sajátos, politikai jellegű céljait (vagy azokat is) szolgálják.** Az állami vállalatok például gyakran több embert foglalkoztatnak és/vagy magasabb bérért, mint amennyit egy hasonló, piaci alapon működő vállalat hatékonysági-termelékenységi szempontból racionálisnak tartana. Ezzel összefüggő probléma, hogy **a politikusok kevésbé tudják (vagy akarják) beépíteni a piaci információkat a döntéseikbe, mint a menedzserek, aminek a vállalatok működése látja kárát.** Az állami vállalatok célrendszerébe általában kevésbé épül be például a költségcsökkentés, ami egyben az innováció egyik legfontosabb motorja is, így az állami

²³ Krugman, 1987

²⁴ Lásd Juhász 2018.

²⁵ Lásd Johnson–Koyama, 2017; Haggard, 2004.

vállalatok sokszor lemaradnak a versenyben.²⁶ Például felpumpálják a foglalkoztatást (olykor az is előfordulhat, hogy kizárólag papíron), vagy nem oda építik az üzemeket, ahol az gazdaságilag megtérül, hanem ahol politikailag – és nem feltétlenül a közjó szempontjából – előnyösnek tűnik számukra.²⁷ Ennek a tendenciának a rendszerszintű következményeit illusztrálja az egykor létezett szocializmus minden baja és gyengesége.²⁸

A privatizáció ennek alapján a vállalatok részéről alapesetben hatékonyabb működéshez fog vezetni, vagyis ugyanannyi tőkéből és munkaerőből több és olcsóbb terméket és szolgáltatást fognak előállítani. Ugyanakkor ezt valószínűleg alacsonyabb foglalkoztatás mellett tudják csak végrehajtani, aminek viszont politikai és szociális költségei vannak. Ebből kifolyólag ha a politikusok a privatizált vállalatot is képesek szabályozással és támogatásokkal „terelgetni” az általuk kívánatosnak tartott működés felé, akkor egyáltalán nem biztos, hogy az állami vállalatok privatizálása növeli a hatékonyságot, sőt akár ronthatja is, például a korrupció növekedésén keresztül.²⁹

A tapasztalat általánosságban azt mutatja, hogy a magánkézben lévő vállalatok hatékonyabban működnek és több profitot termelnek az állami tulajdonban lévő vállalatoknál.³⁰ A térségünkre is igaz, hogy a privatizált vállalatok hatékonyabban működnek, különösen akkor, ha az új tulajdonos külföldi.³¹ **Mindebből azonban egyáltalán nem következik az a bizonyos körökben mantraszerűen hangzott megállapítás, hogy „az állam rossz gazda”. Ennél pontosabb megfogalmazás, hogy az állam egyszerűen „más gazda”. Más szempontjai vannak a piaci szereplőkhöz képest, ami lehetővé teszi, hogy társadalmi célokat valósítson meg, de azt is, hogy politikusok autonóm céljait szolgálja ki. Hogy e kétélű fegyver kétféle funkciója**

közül melyik érvényesül inkább, az elsősorban az állam hatékonyságán (kapacitásán) és az állam felett gyakorolt társadalmi kontroll erején múlik.

Az állami vállalatok súlya a nagyvállalatok között Finnországban és Görögországban lényegében ugyanakkora, ahogy Norvégiában és Brazíliában is szinte megegyeznek ezek az értékek.³² Ugyanakkor Görögországban hosszú ideig az állami vállalatok az alsó szintű állásokat is politikai alapon osztották szét, ezért a dolgozók (például még a légiirányítók is) lecserélődtek a kormányváltásokat követően.³³ A brazil állami Petrobras cég korrupciós hálója a teljes politikai elitet átszötte és megrengette a nyilvánosságra kerülése után. Hasonló ügyekről Finnországból és Norvégiából nincs tudomásunk.

Milyen gazda legyen tehát az állam? Először is olyan, amely kijelöli azokat a területeket, amelyeken a társadalom – ha úgy tetszik, a közérdek – szempontjából több szolgáltatásra lenne szükség, mint amennyit a piac létrehoz. A már emlegetett tömegközlekedés például valószínűleg ilyen, és mindenképp ilyen a jó minőségű oktatás vagy a korszerű és hatékony egészségügyi rendszer. Ezekről a rendszerektől olyan alapvető társadalmi hasznok – az emberek egészsége, a munkaerőpiacon és a társadalomban hasznosítható készségei – függnek, amelyek messze túlmutatnak a piaci vállalkozások „rendes” költség-haszon elemzésén. A fontos az, hogy **az állami vállalatok létezése a társadalmi cél függvénye legyen, és a „társadalmi célokat” ne ürügyként használják az állami vezetők autonóm céljainak (például a klientúraépítésnek) az elkendőzése érdekében.**

²⁶ Shleifer, 1998.

²⁷ Schleifer–Vishny, 1994.

²⁸ Kornai, 1986.

²⁹ Shleifer–Vishny, i. m.; Boycko et al., 1996. Bizonyos magyar mammutvállalatok (például a Dunaferr) privatizációja tankönyvi példája lehetne ezeknek az elméleti megfontolásoknak.

³⁰ Megginson–Netter, 2001.

³¹ Brown et al., 2006; Estrin et al., 2009.

³² <https://voxeu.org/article/state-owned-enterprises-global-economy-reason-concern>.

³³ Schleifer–Vishny, i. m.

Fel kell ismernünk, hogy bármennyire elengedhetetlenek tartjuk egyébként a hatékony piacgazdaságot, a közjó érvényesülése sokszor nem a piac logikáját követi.

Arra ugyanakkor fel kell készülnünk, hogy a társadalmi célok elérése költséges feladat, és az állam ebből a szempontból bizony „öncélú” és pazarló apparátus, amely nem képes tökéletes hatékony működésre. Mindenekelőtt pedig fel kell ismernünk, hogy bármennyire elengedhetetlenek tartjuk egyébként a hatékony piacgazdaságot, **a közjó érvényesülése sokszor nem a piac logikáját követi.** Azt ugyanakkor nem kell elfogadnunk, hogy a működése ne lenne javítható, vagy hogy a pazarlást ne tudnánk elfogadható keretek közé szorítani.

Mi lehet a mércénk, amikor arra vagyunk kíváncsiak, hogy „jól” működik-e az állam? Az egyik mérce az **elszámoltathatóság, vagyis hogy mennyire lehet számonkérni a döntéseiket azokon, akiket megbíztunk** adott feladatok elvégzésével – legyen szó akár politikusokról, akár bürokratákról. A másik az, hogy **a feladat elvégzése során mennyi ráfordítással várhatóan milyen minőségű munka, feladat elvégzésére képesek.** Ez a hatékonyság szempontja.

02 DILEMMA: ÁLLAMI PAZARLÁS

Az államot szokás nem hatékony, pazarló működéssel vádolni, de nem mindig egyértelmű, mit is értünk ez alatt pontosan. Nem mindegy, hogy az állam azért működik pazarlóan, mert a döntéshozók javát szolgálja a közérdek helyett, vagy azért, mert a döntéshozók inkompetensek – vagyis hogy **aktív pazarlás vagy passzív pazarlás történik-e.**³⁴ Ha a pazarlás formája a drágább és rosszabb ajánlat kiválasztása a közbeszerzésben, abból még nem következik feltétlenül, hogy a döntéshozó korrupt (aktív pazarlás). Lehetséges, hogy „csak” nem ért eléggé a feladathoz, vagy valamilyen más oknál fogva objektíve nem tudja kiválasztani a jobb ajánlatot (passzív pazarlás). De aktív pazarlás az is, ha a döntéshozónak nem érdeke munkaórákat ölni a jobb ajánlat kiválasztásába, például azért, mert nem függ tőle személyes érdeke (az előléptetése vagy a fizetésemelése), vagy egyszerűen nem kellően elhivatott. Ezzel szemben passzív pazarlás az, ha túlságosan nehéz jelentkezni a pályázatokon, és a jelentkezés plusz költségét a pályázók beépítik az árba. A fő különbség az, hogy a passzív pazarlás csökkentésében maga a döntéshozó sem ellenérdekel. Ezért **fontos tudni, hogy az állami működés hatékonyságvesztésének pontosan mi a fő forrása.**

A kutatások szerint³⁵ a pazarlás mértéke egyenesen arányos az állam központjához való közelséggel: az egyetemek és az egészségügyi hatóságok intézik a legolcsóbban a közbeszerzést, ennél közel kétszer pazarlóbbak a regionális önkormányzatok és a társadalombiztosítások, a minisztériumok viszont akár hozzájuk képest is kétszer pazarlóbban működnek. Ez figyelemreméltó tapasztalat a magyar közigazgatásban lezajló tendenciák értékelésekor, ahol a változás iránya inkább a központosítás és az autonómia csökkentése. Szintén fontos tapasztalat, hogy **a passzív pazarlás viszont nem függ össze az aktív pazarlás mértékével,** vagyis nem arról van szó, hogy az autonómabb szervezetek hajlamosabbak lennének „saját zsebre játszani”.

³⁴ Bandiera et al., 2009.

³⁵ Bandiera et al., i. m.

03 DILEMMA: AZ ÁLLAM MINT SZOLGÁLTATÓ

A kétezres éveket az állam szabályozói és közszolgáltatói szerepéről folytatott viták dominálták (például a nyugdíjrendszerről, illetve az egészségügy finanszírozásáról). Alapvetően ezek sem az állami kapacitás kérdéséről szoltak, de közelebb állnak hozzá; például nagyvonalú nyugdíjrendszerhez sok bevételre, ahhoz pedig jól működő bevételi oldali kapacitásokra van szükség; a hatékony állami egészségügy működtetéséhez pedig szintén erős és korszerű közgazdaságra.

Egészségügyre, oktatásra, közutakra, büntetés-végrehajtásra és számos egyéb szolgáltatásra minden országban szükség van. **Nem magától értetődő azonban, hogy ezeket az államnak saját magának, az alkalmazottai útján érdemes előállítania, vagy érdemesebb esetleg magánpiaci szereplőkkel szerződnie.** A közszolgáltatásokat általában inkább magán szereplőktől beszerezni kívánók („gazdasági jobboldal”) a legtöbbször azzal érvelnek, hogy a piaci versenyben érvényesülni kénytelen szereplő jobban érti a dolgát, ezért kevesebb ráfordításból is el tudja érni ugyanazt a jó minőségű eredményt – **ez a hatékonysági érv.** A közszolgáltatásokat általában inkább állami keretek között előállítani kívánók („gazdasági baloldal”) abból a feltételezésből indulnak ki, hogy a szolgáltatások nyújtásában más szempontoknak is érvényesülniük kell, és piaci alapon az emberek egy része, jó eséllyel a rászorulóknak, kedvezőtlenebb helyzetbe fognak kerülni – **ez a szolidaritási érv.**

A két megközelítés között nem lehet általánosan „igazságot tenni”. Mindkettő más szempontok alapján érvel, és ezek a szempontok az egyes közszolgáltatások esetében más-más súllyal esnek latba. A közutak építése esetén például a „rászorulóknak kedvezőtlen helyzetbe kerülnek” érv kevésbé állja meg a helyét, mint az egészségügy esetében, hiszen az állam pontosan megszabhatja, hogy ki és milyen feltételek között használhatja majd az adott utat. Ezzel szemben **a költségcsökkentést minden elé helyezni kevésbé jó megközelítés akkor, ha az a kérdés, hogyan**

szervezzük az oktatást. Utóbbi esetében a véges források mellett is felmerülnek olyan, nem piaci szempontok, mint például a társadalmi mobilitás növelése, a közösségi kohézió erősítése vagy éppen az emberi erőforrások fejlesztése.³⁶

A közszolgáltatások piaci alapú biztosításával kapcsolatban az a fő probléma, hogy **az állam mint megrendelő nem tud olyan szerződést írni, amely minden egyes részletet szabályozna.** Az útépités még viszonylag egyszerű eset, mert előre meg lehet szabni eszközöket, anyagokat, határidőket, költségeket, de még itt sem lehet kitérni minden részletre. Ahogy a feladat egyre összetettebb (például az oktatás vagy az egészségügy területén), úgy lesz egyre nehezebb olyan szerződést írni, amely minden feltételre kitér. Ráadásul rengeteg olyan szempontot kellene belefoglalni, amely a szerződés megkötése pillanatában senki számára nem lehet ismert.

Akkor mi a megoldás? Először is az, ha **a lehetséges közszolgáltatásokat a legfontosabb szempontok alapján csoportosítjuk, hogy különbözőképpen kezelhessük őket.** Három kérdésre kell választ adnunk, amiben adatalapú kutatások óriási tapasztalategyüttése van segítségünkre:

01 Mekkora lehetséges a pozitív (vagy éppen a negatív) társadalmi hatás a piaci szempontok dominanciája esetén? Eszerint azok lesznek államilag előállítandó szolgáltatások, amelyek esetében a bújtatott költségcsökkentésnek komoly anyagi, emberi kára lehet. A **belgyógyászati fekvőbeteg-ellátásból** piaci alapon valószínűleg nem hoznánk létre annyit, amennyire egészségügyi szempontból szükség lenne, mert ez a szolgáltatás nemigen tud profitábilis lenni – vagyis a költséghatékonyság a minőség, jelen esetben az egészségben eltöltött éveink rovására megy. A **közoktatás** értelemszerűen hasonló terület: ennek a szektornak a társadalmi haszna (a társadalmi kohézió erősödése, a szociális készségek fejlesztése, a munkaerőpiacra való felkészítés és ezáltal a gazdaság versenyképességének erősödése) jócskán felülmúlja a tisztán közvetlen piaci szempontokkal mért hasznosságot. Ez utóbbi előtérbe helyezése ugyanakkor az előbbiekből következően

³⁶ A jól működő közoktatáshoz elengedhetetlen a megfelelő mennyiségű forrás, de természetesen nem kizárólag pénzkérdésről van szó, hiszen sok pénzt rosszul működő struktúrában is el lehet költeni. A magyar közoktatás reformjával az Egyensúly Intézet külön foglalkozott *Hogyan legyünk okos nemzet? Az Egyensúly Intézet javaslatai a magyar közoktatás megújításáról* című szakpolitikai javaslatcsomagjában.

társadalmi szintű károkat okoz. A **tömegközlekedés** bizonyos szakaszokon (például egyetemvárosok között) tud megtérülő lenni, de alighanem kevés buszjárat tudna piaci alapon működni a vidéki városok és a környező kisebb települések között. Az **élelmiszerek kiskereskedelmének** a nagyvárosokban nincsenek külső társadalmi hatásai – kistelepüléseken azonban a piaci elv érvényesülése, vagyis ha a tartósan veszteséggel működő bolt bezár, aránytalanul megnöveli a korábban még megmaradt vásárlók időbeli és anyagi terheit, miközben maga a település is sokat veszít a vonzerejéből. A **dohánytermékek vagy éppen a tömény alkoholok** teljesen liberalizált kereskedelme viszont alighanem a társadalmilag kívánatosnál nagyobb fogyasztást eredményezne, hiszen a piaci ár nem fedezné az egészségügyi és társadalmi többletköltségeket.



02 **Mekkora a legitim politikai érdek szerepe?** Ez esetben nem a politikai szívességként osztott állásokról van szó, hanem arról, hogy **mekkora politikai haszon, illetve mekkora politikai kockázat származhat az adott szolgáltatás magas színvonalú biztosításából vagy annak elmaradásából.** Ez voltaképpen a fenti szempont aleseteként is értelmezhető. Vegyünk két, egyértelmű pozitív társadalmi hatással bíró „közszolgáltatást”: a nemzetbiztonságot és a szélessávú internetkapcsolathoz való hozzáférést. Ha egy hadsereg kudarcot vall a feladataiban, akkor az mindenképpen a hivatalban lévő politikusok problémája lesz. Ha egy országban összeomlik a szélessávú internet, az idővel eszkalálódhat politikai problémává, de sokkal kisebb eséllyel fog (igaz, a digitalizáció előrehaladásával ez a helyzet épp napjainkban módosul).

03

Mennyire nehéz szerződéses keretek között számszerűsíteni az adott szolgáltatás működési folyamatait, eredményeit? Az „egészség” mint társadalmi jelenség elvont fogalom, amelynek egyetlen objektív indikátorral való mérése egyáltalán nem egyszerű feladat. Egy röntgenkészítőkészülék vagy egy vérvizsgálati laboratórium szakszerű üzemeltetése viszont annál megfoghatóbb. A nemzeti parkok biológiai sokféleségét és szépségét nem tudjuk a szerződések nyelvére fordítani, de a hálózatból érkező folyóvíz minőségét már igen. A tudományos alap kutatás eredményeit nehéz számszerűsíteni (ennek eredménye a világ jobb megértése valamilyen fizikai, kémiai, biológiai, társadalmi szempontból, amelyből a távoli jövőben további, akár alkalmazható tudás is származhat); az alkalmazott kutatást annál inkább: elrepül-e a rakéta a világűrre, sikeres-e egy ipari folyamat. Ezt a kérdést úgy is megfoghatjuk, hogy mennyire számít az elvont, nagyon sok tényező által leírt minőség, és mennyire aggodunk ezzel szemben inkább a költségek miatt.

Mára tehát már elég jól tudjuk, hogy melyek azok a szempontok, amelyek a magánpiaci működésnek kedveznek (pontos számszerűsíthetőség, politikai tét hiánya, esetleges társadalmi hatások a piaci logika érvényesülése esetén), és melyek azok, amelyek nem. Hogy épp melyik mennyire hangsúlyos, az mindig a kontextustól függ – ugyanakkor **nem vagyunk rákényszerítve, hogy elköteleződjünk a fekete vagy a fehér mellett.** Állam és piac ugyanis egyre kevésbé kibékíthetetlen ellentétben álló szereplők, ehelyett inkább egy folytonos skála két szélső pontján találhatók. A konkrét szolgáltatás és annak konkrét körülményei ismeretében meg tudjuk találni azt a szolgáltatási módot, amelyik a legjobban illik hozzá.

I 3.2. AZ ÁLLAM EMBERI ERŐFORRÁSAI

Az állam anyagi erőforrásainál alighanem fontosabbak az emberi erőforrásai, hiszen míg egy jelentős pénzsűkében működő államot el tudunk képzelni, egy emberek nélkül működő államot aligha. Minden egyes kormányzati döntést emberek hoznak, és minden egyes döntés emberek sűrű hálózatán áthaladva válik a társadalom számára tapasztalható valósággá. **Az, hogy számszerűleg hány, illetve mennyire képzett, milyen ösztönzőkkel motivált ember működtet egy államot, alapvető hatással lesz arra, hogy az az állam milyen döntéseket képes hozni, és azokat mennyire tudja megvalósítani.** Mit tudunk ennek fényében a magyar állam alkalmazottairól?

Az Európai Unió statisztikai hivatalának 2019-es adata szerint a **magyar munkavállalók valamivel kevesebb mint 20 százaléka dolgozik a közigazgatási és a védelmi szektorban** (tehát a hivatalnokok mellett ideértve a katonákat, a rendőröket, de az állami intézményekben dolgozó tanárokat, orvosokat nem).³⁷ Ez lényegében megegyezik az uniós átlaggal; a két végletet Németország (kicsivel 10 százalékos felett) és Svédország (kicsivel 30 százalékos alatt) jelenti. Van azonban egy tényező, amelyben már egyértelműen kilógunk a sorból: **a szektor dolgozóinak alulfizetettsége. A magyar közszolgák az uniós átlagnak csak mintegy a 32 százalékat keresték meg** (euróban kifejezve). Ez tizenkét százalékponttal kevesebb a másik három visegrádi ország átlagánál, mintegy ötöde az EU hat alapító országa átlagának (146 százalékos), és mintegy hatoda a skandináv országokénak (170 százalékos), miközben kizárólag Bulgária esetében beszélhetünk alacsonyabb arányról (27 százalékos).³⁸

Ez a mutató annyiban félrevezető, hogy az országos bérszínvonal legalább annyira meghatározza, mint a közszolgák „megbecsültsége” (nem véletlen, hogy a lista első három helyén az Unió három legdrágább országa, Dánia, Írország és Luxemburg található). Ugyanakkor az Eurostat által nyilvántartott 18 nemzetgazdasági szektor közül a

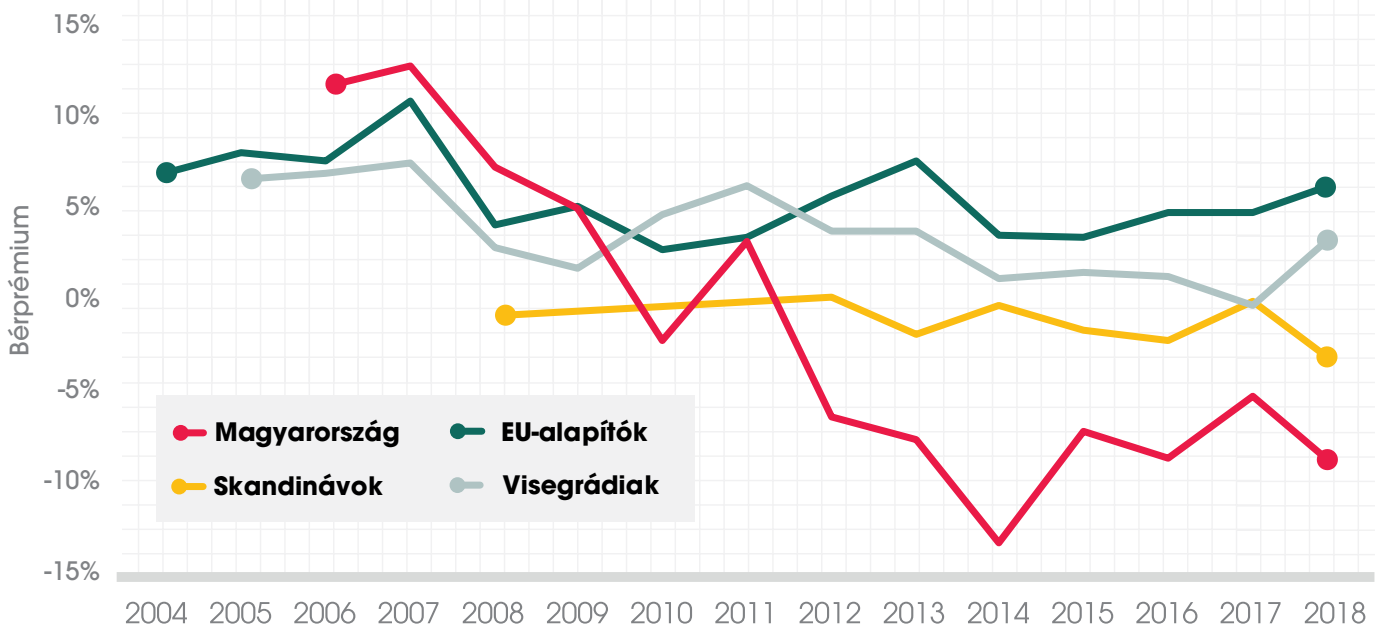
bérek tekintetében Magyarországon és Franciaországban végez a legrosszabb (14.) helyen a közigazgatási és védelmi szektor. A referenciarozságok eközben egymáshoz nagyon hasonlóak: míg a skandináv országokban a közigazgatás átlagosan a hatodik legjobban fizetett szektor, a visegrádiak és az EU-alapítók között egyaránt átlagosan a nyolcadik. **A magyar állam közvetlen alkalmazottai tehát mind abszolút értelemben, mind európai és régiós összevetésben kifejezetten rosszul keresnek.**

A magyar állam közvetlen alkalmazottai mind abszolút értelemben, mind európai és régiós összevetésben kifejezetten rosszul keresnek.

Nézzük meg, hogy **mekkora volt a közszféra bérprémiuma a 2009 és 2018 közti évtizedben, vagyis mekkora volt az átlagos százalékos különbség két azonos életkorú, végzettségű és nemű ember között, akik közül az egyik az állami szektorban dolgozott, a másik pedig a piaci szektorban** (7. ábra)! Azt látjuk, hogy a közszféra dolgozói mind az EU magországi, mind a visegrádi országok esetében átlagosan végig többet kerestek a magánszféra dolgozóinál, a különbség viszont legtöbbször a nulla és öt százalékos tartományban mozgott. Ezzel szemben **Magyarországon a közszféra relatív bére az előző évtized elejétől kezdve egyre alacsonyabb, és a legrosszabb (2014-es) évben több mint tíz százalékkal maradt el a piaci bérekhez képest.** A skandináv országok elvileg hazánkhoz hasonló képet mutatnak az elmúlt pár évben, de ne felejtjük el, hogy ezekben az országokban jóval nagyobb a közszféra, ezért az összetétele is jelentősen eltér a miénktől.

³⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en#:~:text=The%20share%20of%20government%20employment,accounting%20for%2018%20%25%20in%202019

³⁸ Uo.

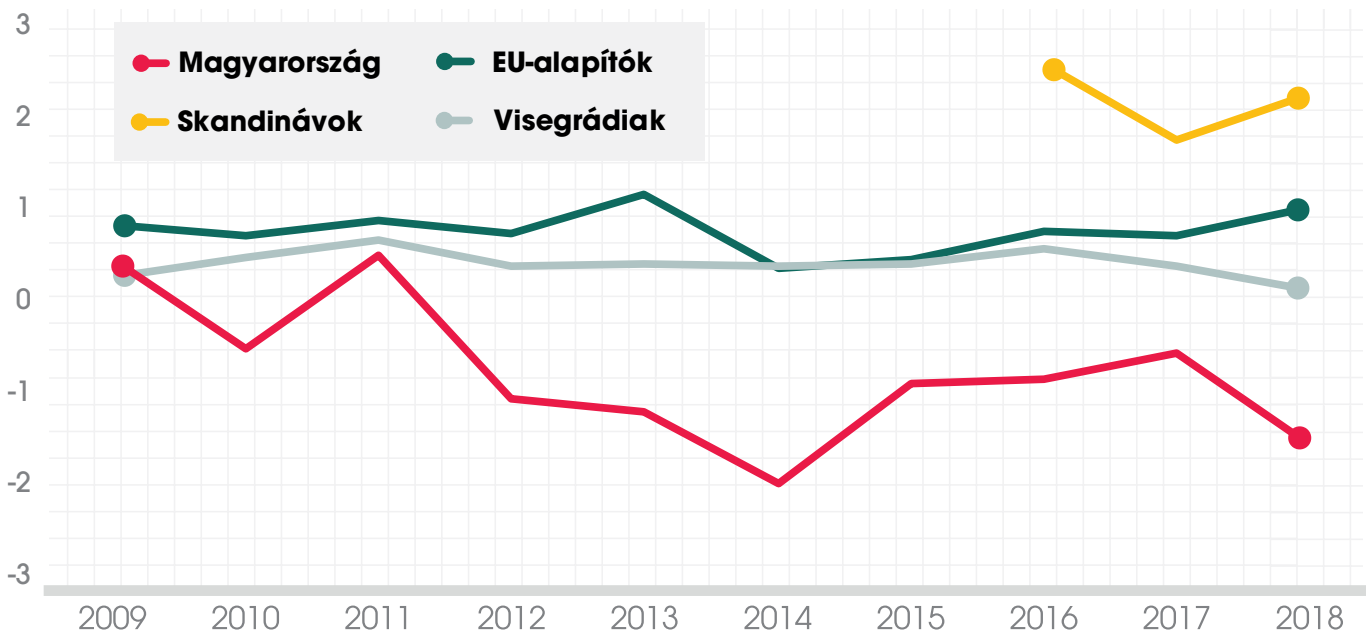


7. ábra: A közsférában dolgozó alkalmazottak bérprémiuma a versenyszférához képest (forrás: Világbank)

Nemcsak a szektorok közti bérkülönbség mutat nagyon eltérő képet országcsoportok között, hanem a szektorokon belüli bérkülönbségek egymáshoz viszonyított nagysága is.

Nézzük meg, hogy mennyivel nagyobb a piaci szektorban dolgozó legtöbbet kereső 10 százalék és a legkevesebbet kereső 10 százalék fizetésének aránya az állami szektor hasonló bérarányához képest (8. ábra)! A versenyszféra bérkülönbségei a szóban forgó időszak egészében és az összes

vizsgált országban nagyobbak voltak a közsféránál, ami nem meglepő, hiszen a versenyszféra munkaereje jóval heterogénebb: a betanított munkástól a topmenedzserekig mindenki a versenyszférában dolgozik, ráadásul a közsféra bérei általában jóval kevésbé rugalmasak. **Az egyetlen kivétel Magyarország, amely a 2010-es évek elejét követően eltávolodott a többi országtól, és azóta meglepő módon stabilan az állami szektorban látunk nagyobb bérkülönbségeket.**



8. ábra: A versenyszféra béregyenlőtlensége (felső 10 százalék és alsó 10 százalék béraránya) és a közsféra béregyenlőtlensége közti különbség. (forrás: Világbank)

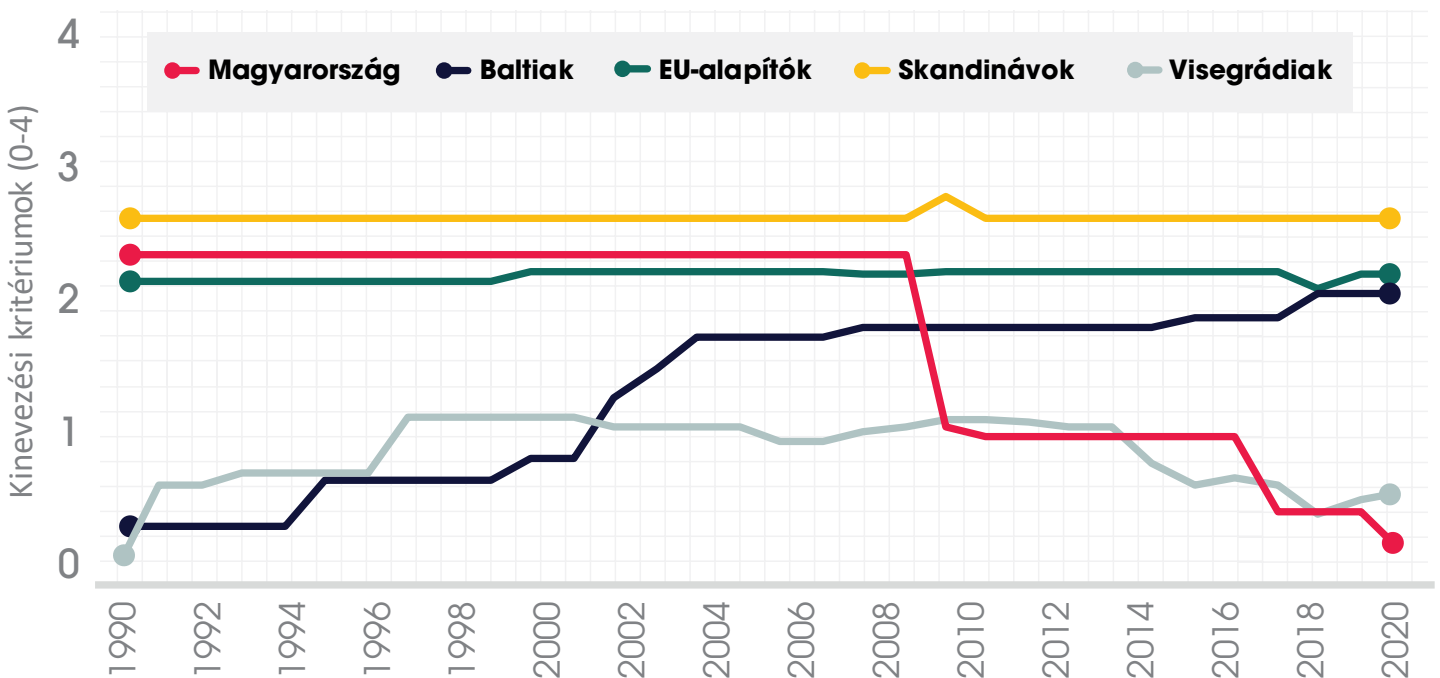
Összegezve tehát: a magyar állam számára rendelkezésre álló emberi erőforrás *menyiségileg* nem tér el az európai referenciaországoktól, és *arányaiban* hasonló mértékben költ rá a GDP egészét tekintve. Ugyanakkor a magyar állam egyedülálló abban, hogy átlagosan milyen keveset költ az alkalmazottaira a piaci bérekhez képest, illetve mekkora bérkülönbségeket enged meg a saját alkalmazottai között. Ebből a szempontból nézve európai összehasonlításban a magyar államnak dolgozni nem túl vonzó perspektíva.

De vajon tudunk-e mondani valamit arról, hogy mit jelent ez a magyar állam működésének kimeneti dimenzióira, hatékonyságára nézve?

A V-Dem nevű, a témában sokat idézett egyetemközi kutatói együttműködés adatbázisában három index is található, amely a bürokráciát értékeli – az indexek 0 és 4 között mozoghatnak, a nagyobb pontszám jobb eredményt jelent. Ezek közül az első a kinevezési kritériumokra adott pontszám (0: mindenkit politikai alapon neveznek ki; 4: mindenkit az érdemei alapján neveznek ki). A második a szigorúságra és az elfogulatlanságra adott pontszám, vagyis, hogy a köztisztviselők mennyire veszik figyelembe a rájuk vonatkozó törvényeket, és mennyire önkényesek azok alkalmazásában. A harmadik a törvények átláthatóságának indexe, illetve hogy ezek betartatása mennyire kiszámítható (a nulla érték itt azt jelenti, hogy a

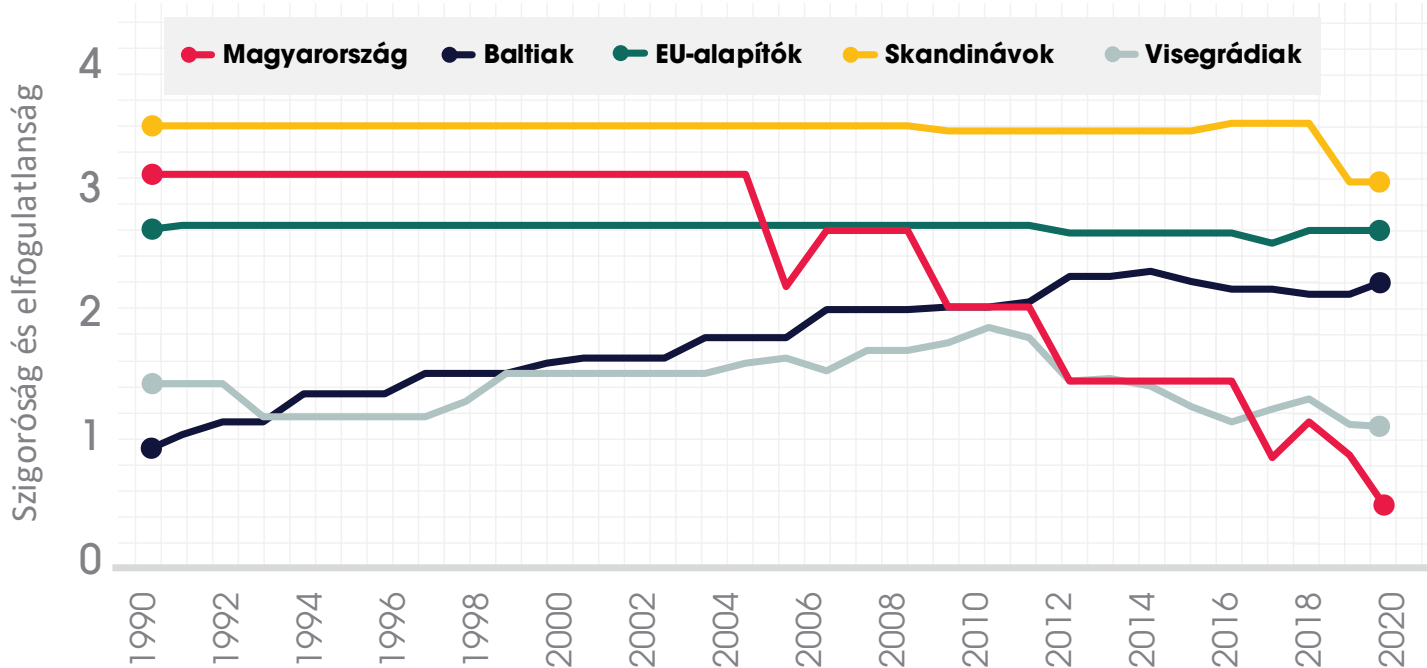
köztisztviselő lényegében maga találja ki a szabályokat, és nem lehet megjósolni, hogyan alkalmazza őket). Negyedik mutatóként a kormányzat általános hatékonyságának indexét fogjuk használni, amelyet a Világbank állít össze. Ez a közszolgáltatások és a közigazgatás minőségét, a szakpolitikák tervezési és megvalósítási folyamatait, valamint a kormányzat megbízhatóságát értékeli abból a szempontból, hogy mennyire érvényesíti a saját szakpolitikáit.³⁹

A vizsgált szempontok alapján a magyar közigazgatás a kilencvenes években az első két szempontból az európai élbolyban, a második két szempontból pedig a régió, illetve a közvetlen versenytársak mezőnyében foglalt el előkelő helyet. Ezt az időszakot az ezredforduló után meredek hanyatlás követte, amely a gazdasági világválság begyűrűzése után vált egészen drámaivá. Míg a balti országok stabilan és folyamatosan tudták javítani az állami működés minőségi mutatóit, felzárkózva az EU-magországekhoz és szinte a skandináv országokhoz is, addig a magyar közigazgatás ma kevésbé teljesítményelvű, kevésbé tartja be a saját játékszabályait, kevésbé kiszámítható és ennek következtében kevésbé hatékony, mint akármelyik viszonyítási csoportunk (igaz, ez utóbbi mutató tekintetében a leszakadás kevésbé nagyarányú).

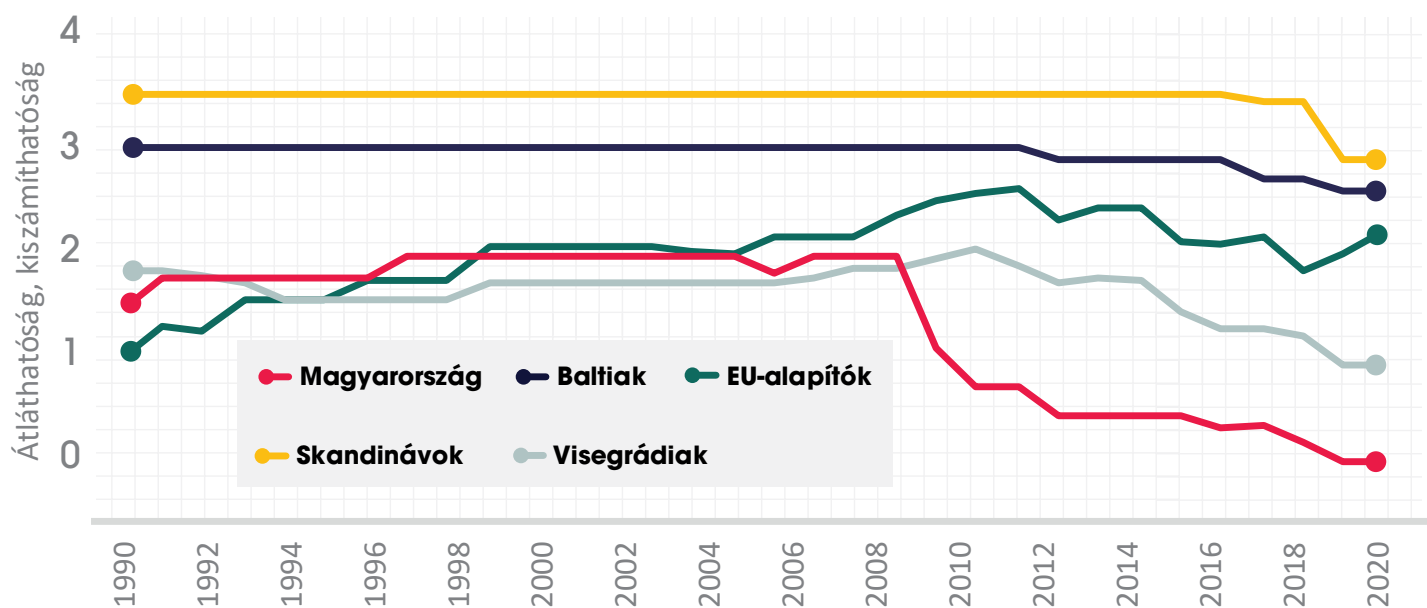


9. ábra: A bürokrácia minősége a kinevezési kritériumok alapján (0: mindenkit politikai alapon neveznek ki, 4: mindenkit az érdemei alapján neveznek ki) (forrás: V-Dem)

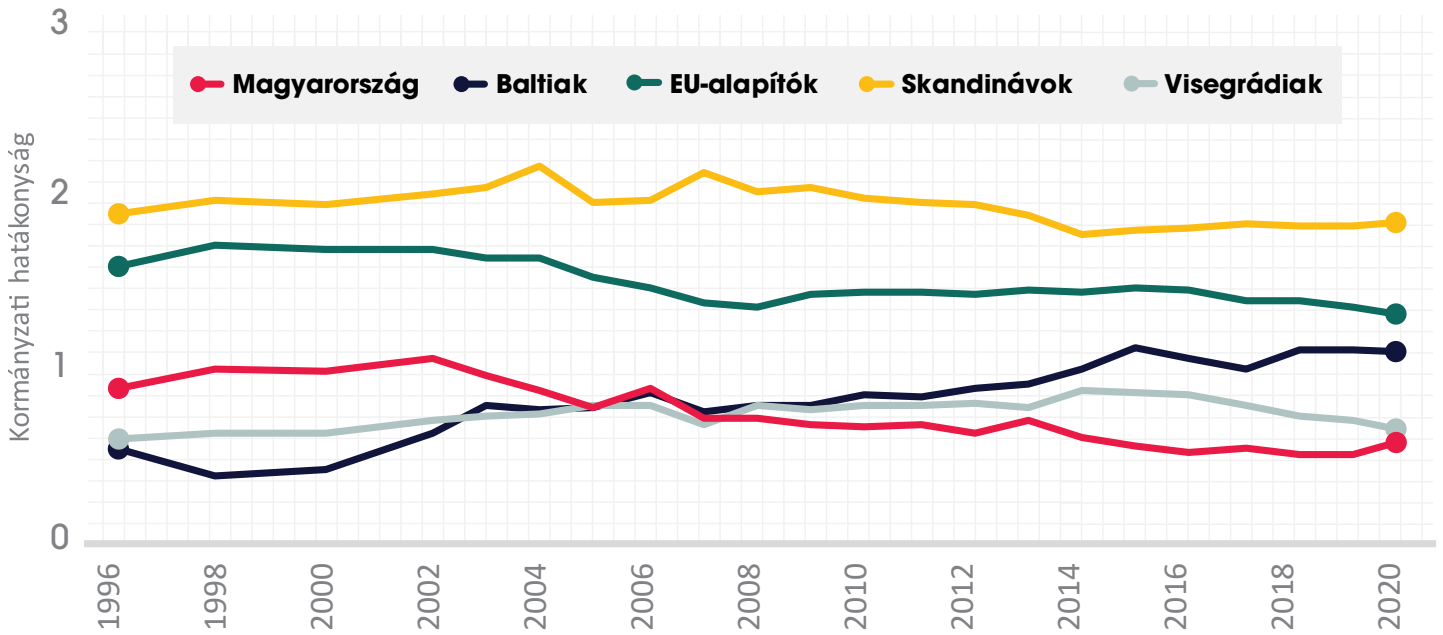
³⁹ Kaufmann et al., 2016.



10. ábra: A bürokrácia minősége a szigorúság és az elfogulatlanság alapján (0: a köztisztviselők egyáltalán nem veszik figyelembe a rájuk vonatkozó törvényeket, 4: a bürokrácia teljes mértékben a jogszabályok alapján működik) (forrás: V-Dem)



11. ábra: A bürokrácia minősége a törvények átláthatósága és kiszámíthatósága alapján (0: a köztisztviselő teljesen önkényesen alkalmazza a jogszabályokat, 4: a köztisztviselő teljesen átláthatóan és kiszámíthatóan alkalmazza a jogszabályokat) (forrás: V-Dem)



12. ábra: A kormányzat általános hatékonysága (0: a legkevésbé hatékony, 4: tökéletesen hatékony) (forrás: Világbank)

3.2.1. AZ ÁLLAM EMBERI ERŐFORRÁSAIVAL KAPCSOLATOS HÁROM DILEMMA

A fenti problémák egy része teljes mértékben politikai természetű abból a szempontból, hogy elsősorban a választott politikai vezetők politikai döntésein múlik, mennyire érvényesül a jelentkezők érdemei által történő kinevezés, mennyire következetesek és időtállóak a jogszabályok, és mennyi politikai nyomás nehezedik a jogszabályokat betartató köztisztviselőkre. A politikai szempontok mellett egy teljesítményszempont is felmerül – a politikai akarat mellé jó köztisztviselők is kellene, hogy a magyar állam jobban működhessen. De **milyen ösztönzőkkel, milyen kiválasztási szempontokkal lehet elérni, hogy a legjobbak jelentkezzenek és maradjanak meg a közigazgatásban?**

01 DILEMMA: A BÜROKRÁCIA TELJESÍTMÉNYE

A magyar köztisztviselők és közalkalmazottak nemzetközi összehasonlításban alulfizetettek és alacsony megbecsülésnek örvendenek. Azonban nem csak pénzkérdésről van szó: nem nehéz belátni, hogy a magyar állam nem fog csak attól megjavulni, ha még többet költünk rá. A kérdés az, hogy hogyan költjük el ezt a

pénzt annak érdekében, hogy a benne dolgozók a legjobb teljesítményt tudják nyújtani, illetve hogy azokat vonzzuk a pályára, akik ott a legtöbbet tudják tenni az országért. Vagyis az, hogy milyenek az ösztönzők.

A többszintű, szigorúan hierarchizált szervezetekben (amilyen az állam is) **a legfontosabb kérdés az, hogy hogyan tudjuk megoldani az úgynevezett megbízó-ügynök problémát.** Ennek lényege, hogy amikor a megbízó (például a miniszter) egy feladat megoldását rábízza egy ügynökre (egy hivatalnokra), a megbízó nem látja pontosan, hogy mennyi erőfeszítést tesz az ügynök, vagy hogy pontosan milyenek is a kvalitásai. A feladat elvégzésének eredménye nemcsak az ügynök képességeitől függ, hanem például a véletlentől és egyéb külső körülményektől is, ezért a megbízó nem tudja, hogy valami azért (nem) sikerült, mert az ügynök (nem) dolgozott, vagy esetleg más okból kifolyólag. Ilyen helyzetben **az ügynök fix bér mellett jó eséllyel nem fog keményen dolgozni, hiszen bármi történik, ugyanannyi pénzt kap, az erőfeszítés viszont költséges a számára.** A magánszektorban ezt úgy tudják áthidalni, hogy az ügynök fizetését függővé teszik az általa végrehajtott feladattól, és érdekeltté teszik a feladat elvégzésében (például jutalékot kap). **A közszféra viszont a bértábla és a határozatlan idejű kinevezések világa, ahol különösen nehéz megfigyelni, hogy valaki milyen minőségű munkát végez, és ennek mekkora hatása van a feladat elvégzésére. Így itt a megbízó-ügynök probléma különösen súlyos.** Valójában a politikai

kinevezés is ennek a problémának egy – nem hatékony – megoldási formája, amelyben a személyes függés pótolja az erőfeszítés átláthatóságát. Teljesen hamis ugyanakkor az a szembeállítás, hogy a köztisztviselő mindenképpen vagy lusta aktatologató lesz, vagy politikai komisszár.

Valójában **a közszféra világtól sem idegen a teljesítménybérézés fogalma, amely a megbízó-ügynök problémájának legkézenfekvőbb megoldása.**⁴⁰ Ezzel kapcsolatban két szempont merül fel: hogy a teljesítmény mérése mennyire tud objektív szempontokra támaszkodni, illetve hogy amikor teljesítményt mérünk, akkor azt az adott feladat bemeneti, vagy kimeneti oldalán végezzük.

Ha a teljesítményhez akarjuk kötni egy adott köztisztviselő jutalmazását (akár pénzben, akár más módon), fontos lehet még, hogy a kimenetek, vagy a bemenetek mérésére koncentrálnunk-e. Például ha egy tanár teljesítményét próbáljuk mérni, azt megközelíthetjük a befektetett munkaórák számával vagy a diákok vizsgaeredményeivel is. Az előbbi könnyen mérhető, viszont nem utal az elvégzett munka minőségére. Az utóbbi szintén könnyen mérhető, viszont sajátos ösztönzőket teremt (nem feltétlenül a tanítás minősége lesz a cél, hanem az adott teszt legjobb teljesítése). Más területeken is ez a dilemma érvényesül: a bemeneti oldal mérése nem garantálja az erőfeszítést, a kimeneti oldal mérése arra ösztönöz, hogy a méréssel, és ne magával a feladattal foglalkozzunk. Mindig az adott helyzet fogja megmondani, melyik a jobb megoldás.

A hierarchia magasabb szintjein a teljesítmény közvetlen mérése nehezebbé válik, de nem lehetetlen. Itt válik fontossá a teljesítmény szubjektív mérése: egyes projektek sikerességének értékelése (határidőre elkészül-e egy adott épület, rendezvény, terv stb., és abban a formában, ahogy az a tervekben szerepel), vagy az adott tisztviselő teljesítményének közvetlen értékelése az érintettek által (felettesek, kollégák, párhuzamos szervezetekben dolgozó köztisztviselők, politikusok, a civil társadalom képviselői).⁴¹

A pénzügyi és egyéb személyes ösztönzőkön kívül egyéb ösztönzőkről is szót kell ejteni: ezek a társas ösztönzők, illetve a küldetéssel kapcsolatos ösztönzők. Kisebb, szakosodott szervezetekben a megkülönböztetett jelentőségű csapathoz való tartozáson keresztül a dolgozók egymást ösztönzik jobb munkavégzésre. A szociológiai irodalom szerint például a kelet-ázsiai fejlesztő államok sikerei mögött is olyan kisebb közigazgatási „elitcsapatok” álltak, melyekben a megkülönböztetett csoporttudat kiemelkedően erős volt.⁴² Fontos azonban, hogy a társas ösztönzők és a pénzügyi ösztönzők nem mindig mutatnak ugyanabba az irányba: egyes emberek megkülönböztetett jutalmazása egy közösségen belül nemcsak ösztönözheti, de vissza is foghatja a többiek teljesítményét.

A piaci szektor mintájára érdemes nagyobb teret engednünk a teljesítmény mérésének és a teljesítményalapú ösztönzőknek.

Mi a tanulság? **A közigazgatás, vagyis maga az állam sosem fog olyan hatékonyan, átláthatóan és teljesítményorientáltan működni, mint egy frissen a tőzsdére lépett techcég, de nem is ez a feladata.** Az állam feladata az, hogy közös céljaink érdekében dolgozzék, amiből több dolog is következik: mindenekelőtt az, hogy feladatainak jelentős része (akárcsak közös céljaink) bonyolult és kevésbé körülhatárolható. Ezért **sokféle ember sokféle tudására van szükség a működtetéséhez, akiknek az együttműködését nehéz megszervezni.** Ez azonban nem azt jelenti, hogy nem kellene felhasználnunk a máshol megszerzett tudást. Mindenekelőtt **a piaci szektor mintájára érdemes nagyobb teret engednünk a teljesítmény mérésének és a teljesítményalapú ösztönzőknek,** mindvégig figyelembe véve a közigazgatás sajátosságait.

⁴⁰ Ebben a gondolatmenetben Besley et al., 2021 érvelését követjük.

⁴¹ Az elsöre példa Limodio 2019, aki világbanki tisztviselőket értékelt a projektjeik karakterisztikái alapján, az utóbbira Bertrand et al. 2020., akik indiai köztisztviselők teljesítményét értékelték az érintettek bevonásával. Ezek a mérések kutatási céllal készültek (a bürokraták ösztönzőinek vizsgálatára), nem a teljesítmény javításának közvetlen céljával, de ez a teljesítmény mérhetősége szempontjából lényegtelen.

⁴² Pepinsky et al 2017.

Szintén az állam feladatából következik, hogy tisztviselői folyamatos érintkezésben lesznek azokkal, akiket közös céljaink képviselőire választottunk – vagyis a politikusokkal. Az e két csoport közti feszültség a magyar állam alacsony hatékonyságának egyik legfontosabb oka, ezért ezt a problémát érdemes alaposabban is körüljárunk.

02 DILEMMA: VÁLASZTOTT POLITIKUSOK ÉS KINEVEZETT SZAKEMBEREK

Az, hogy a magyar állam, azon belül is a magyar bürokrácia ilyen mostoha helyzetben van, részben annak az eredménye, hogy az elmúlt harminc évben a politika és a tágan értelmezett közigazgatás egymáshoz való viszonyáról is jobbára álvitákat folytattunk.

Magyarországon a nyolcvanas-kilencvenes évektől kezdve a kétezres évek végéig a „szakértői kormányzás” igénye újra és újra felmerült a magyar közéletben. E gondolat lényege úgy foglалható össze, hogy válságos időkben, rendkívüli helyzetekben olyan emberek vezessék az országot, akik „értenekek hozzá”, illetve akik nem „politikai szempontokat” érvényesítenek, hanem „szakmaiakat”. **A „szakértői kormányzás” gondolata mögött az az elképzelés áll, hogy a kormányzás is egyfajta „mesterség”, amelyhez megfelelő tudás, szakértelem szükséges, és az eredmény minősége akkor lesz a legjobb, ha ezt a hozzáértőkre bízuk. A „politikai kormányzás” gondolata mögött ezzel szemben az az elképzelés áll, hogy a kormányzás lényege bizonyos – értékvezérelt – célok elérése, amelyek politikai döntéseken alapulnak, és a választóktól kapott közvetlen, politikai felhatalmazást igényelnek. A kormányzásnak tehát nincs egyetlen, egyértelműen legjobb megoldása, amelynek megtalálásához valamilyen szakértelem vezetne. Sem az érdekek és értékek sokfélesége, sem ezek ütköztetése nem spórolható meg, a hatalmi szempont semmilyen tudás segítségével nem kiiktatható.**

Kinek van igaza? Ahogy korábban láttuk, ezek a versengő narratívák sok esetben inkább elbeszélnek egymás mellett, semmint hogy vitatkoznának egymással – és ez erre a dilemmára is érvényes. **A „szakértelem dimenziója” és a „politika dimenziója” között általánosságban értelmetlen**

a „fontosabbat” keresni, hiszen egy modern, demokratikus államban a kettő jó esetben nem kizárja, hanem kiegészíti egymást. Inkább arra érdemes koncentrálni, hogy ez a két dimenzió hogyan erősítheti egymást az állam hatékonyabb és átláthatóbb működése érdekében.

Ideális esetben a bürokrácia adja az állam perspektivikus, tervező, stabil dimenzióját, míg a politikusok az állam mozgékonyágát, alkalmazkodóképességét, dinamikus dimenzióját.

Ehhez először is azt kell belátnunk, hogy az állam nem homogén, élettelen tömb, hanem emberek működtetik, akik között két nagy csoportot érdemes megkülönböztetni. **Az egyiket választják (ő a politikus),** így az állampolgároknak tartozik közvetlen felelősséggel, és bizalmukat határozott időközönként választásokon kell újra és újra kiérdemelnie, ami egyben a fő motivációját is jelenti. **A másikat kinevezik (ő a köztisztviselő, vagyis a „bürokrata”),** a hierarchiában felette lévőknek tartozik felelősséggel, aki lehet politikus vagy akár egy másik bürokrata. A bürokratát többnyire speciális szakértelme alapján választják ki, megbízatása határozatlan időre szól, és a célja általában az, hogy minél magasabbra jusson a hierarchiában, egyre növekvő anyagi megbecsülés mellett. **Ideális esetben a bürokrácia adja az állam perspektivikus, tervező, stabil dimenzióját, míg a politikusok az állam mozgékonyágát, alkalmazkodóképességét, dinamikus dimenzióját.** Képszerűen úgy mondhatnánk: az egyik a csont, a másik az ízület.

De mi alapján hozzuk meg a döntést, hogy melyik problémát érdemes bürokratakra bízunk, és melyiket politikusra? A legjobb, ha ebben az esetben is megpróbálunk kijelölni néhány általános alapelvet, amelyek megszabják a választásainkat.

Itt ismét abból érdemes kiindulni, hogy a **bürokraták és a politikusok célrendszere eltérő**. Ideális esetben a bürokraták elsődleges szempontja a karrier, vagyis az, hogy az életpályájuk alatt a lehetséges legnagyobb mértékben javítsák a szervezetben elért pozíciójukat. A politikusok célja az újraválasztás, amely rövid távú perspektíva, azon a rövid távon ugyanakkor nagy és meghatározott logikájú erőfeszítésekre sarkall. **A feladatok egy része hosszú távú tervezést vagy specializált tudást igényel, de ami ennél is fontosabb, sokszor a hasznok is csak hosszú távon jelentkeznek. Ezek megoldásában értelemszerűen a kinevezett bürokratáknak van előnyük, egyrészt a szaktudásuk miatt, másrészt azért, mert ideális esetben nem gátolják őket a hosszú távú szakmai tervezésben a pártverseny (az újraválasztás) rövid távú kényszerei.** Ilyen a számtalan különféle iparági szabályozás – egyáltalán nem véletlen, hogy az európai országok ezeket delegálták elsősorban az Európai Unió tisztviselőinek. **A feladatok más része rugalmasságot, gyors reagálást igényel (például a külpolitika vagy a honvédelem), és ezek alakításában az ideológiai értékek legalább akkora szerepet játszanak, mint a szakmai szempontok. Ezeket a feladatokat a politikusok – érthető módon – általában nem delegálják.**

A politikusok szempontjából fontos korlát az újraválasztás időtávja, ezért ők olyan feladatok megoldásában jobbak, amelyek esetében a rövid és hosszú távú szempontok nincsenek egymással összeütközésben.⁴³ A monetáris politika például klasszikusan nem ilyen: az állam rövid távon abban érdekelt, hogy pénznyomtatással fedezze a kiadásait (ha nem tud vagy nem akar adót kivetni), hosszú távon azonban abban, hogy alacsony legyen az infláció, mert az a növekedés és a gazdasági stabilitás egyik alappillére.⁴⁴ Elvileg a **fiskális politikát** is ilyen területként jelölhetnénk meg, hiszen mindenki egyszerre szeretne rövid távon költekezni, hosszú távon ugyanakkor egyensúlyban lévő költségvetést működtetni (nem beszélve olyan, tipikusan hosszú távú befektetések fontosságáról, mint az emberi erőforrások fejlesztése vagy a klímaküzdelem). Ráadásul politikai értékválasztástól

függetlenül nagyjából jól lehet tudni, milyen típusú és kiket érintő adókkal lehet a legkevesebb társadalmi veszteség mellett beszedni adott mennyiségű költségvetési bevételt. Ez az eszköz, vagyis a közös pénzforrások adott preferenciák szerinti elosztása azonban egyúttal a politika elsődleges terepe saját politikai értékválasztásainak érvényesítésére – így a politikus érthető módon szinte sosem vagy csak nagyon korlátozott mértékben delegálja bürokratáknak (utóbbi esetre példa a hazánkban is létező Költségvetési Tanács mint fiskális kontrollintézmény).

Az állam hatékony működése szempontjából a politikusok és a bürokraták közti viszony is kulcsfontosságú tényező. **A bürokraták jobb teljesítményt nyújtanak, ha egyetlen politikai felettesük van** (vagyis a hierarchia átlátható). **A politikusok pedig hatékonyan tudják ösztönözni a bürokratákat, ha a programok végrehajtásának politikai hasznát képesek magukhoz vonni**, vagyis ha az ő újraválasztási esélyeik is nőnek a sikeres adminisztráció következtében.⁴⁵ Erre akkor van esély, ha a **kinevezett tisztviselők és a választott politikusok felelősségi területe egybeesik**, például ha **egy regionális építési hatóság felelősségi területe egybevág a választókerület(ek) határával** (és nem csak részlegesen fedik egymást).

Az is számít, hogy pontosan **ki tűzi ki a célokat, és ki keresi meg a célokhoz az eszközöket: hatékonyabbnak tűnik például, ha a kormányzati bürokrácia keres konkrét szabályozási eszközöket a törvényhozás által meghatározott klímacélokhoz, mint ha a kormányzati bürokrácia által kitűzött célokhoz keresi meg a megfelelő szabályozási eszközöket a törvényhozás.** Egyesettanulmány alapján például Kalifornia azért sikeresebb az egyébként hasonló klímacéljai elérésében, mint Németország, mert az előbbi helyen a törvényhozás meghatározza a szakpolitikai célt (a szén-dioxid kibocsátásának csökkentése), a részletek kidolgozását pedig bürokratákra bízta; míg Németországban a bürokraták ajánlásokat tesznek szakpolitikai célokra, de a konkrét szabályozási döntések a törvényhozás kezében maradnak. Ez azt jelenti, hogy az egyes szabályozási

⁴³ Alesina–Tabellini, 2007, Alesina–Tabellini, 2008.

⁴⁴ Egy választott politikus megígérheti, hogy az inflációt alacsonyan tartja a jövőben, viszont bármelyik adott pillanatban érdekelt lehet abban, hogy a deficitet inflációval finanszírozza, vagyis időben inkonzisztens a döntési problémája. Ezt tudják a piaci szereplők, és akkor is ehhez igazítják az inflációs várakozásaikat, amikor még be sem indult a bankóprés, márpedig az inflációs várakozás inflációvá alakul.

⁴⁵ Gulzar-Pasqual, 2017.

részletekről a törvényhozás ad hoc koalíciói döntenek, így az iparági lobbistáknak könnyebb a dolguk a szabályok felpuhításában.⁴⁶

Ha azt szeretnénk, hogy az adórendszer ne a kivételezések és a rövid távú politikai haszonszerzés terepe legyen, vagy hogy a szociális transzferek ne válhassanak a politikai függési rendszerek kiépítésének eszközeivé, az általános kereteken túli részletszabályok kialakítását érdemes inkább a politikától független bürokraták kezébe adni.

Ez a szempont egyébként a fenti, a fiskális politikával kapcsolatos dilemmára is választ adhat. Érthető, ha egy kormány, illetve a parlamenti többség a választói felhatalmazás alapján értékrendszerének megfelelően határozza meg a források felhasználásának alapvető kereteit: dönthet például arról, hogy egy- vagy többkulcsos adót szeretne-e, vagy hogy mennyit szeretne költeni a szegények megsegítésére. **Ha azonban azt szeretnénk, hogy az adórendszer ne a kivételezések és a rövid távú politikai haszonszerzés terepe legyen, vagy hogy a szociális transzferek ne válhassanak a politikai függési rendszerek kiépítésének eszközeivé, az általános kereteken túli részletszabályok kialakítását már érdemes inkább a politikától független bürokraták kezébe adni.** A „szakértői kormányzás” és a „politikai kormányzás” éles, tankönyvízű szembeállítás helyett érdemes belátnunk, hogy az államot emberek alkotják, akiknek saját ösztönzőik vannak. Ezért olyanra kell szabnunk az intézményeket, hogy a közügyekért dolgozók ösztönzői

a lehető legközelebbi párhuzamba jussanak magukkal a közügyekkel, akár politikusokról, akár bürokratákról van szó.

03 DILEMMA: KIK KÖZÜL VÁLOGATHAT AZ ÁLLAM?

A „bürokráciacsökkentés” toposza legalább a rendszerváltoztatás óta velünk él, és már minden politikai oldal nekivágott valamilyen formában. Amellett, hogy ezek a törekvések többé-kevésbé minden alkalommal kudarcot vallottak (az állami vízfej ma is gyakran emlegetett probléma, és a központi közigazgatás lényegében pontosan ugyanakkora hányadát foglalkoztatja a magyar munkavállalóknak, mint húsz éve),⁴⁷ valójában téves és rosszindulatú előfeltételezésekől indultak ki. A „radikális bürokráciacsökkentés” előfeltételezése az, hogy az államapparátus naplopókból áll, akik túl sokan vannak, túl keveset dolgoznak és ehhez képest túl sokat keresnek, vagyis komoly megtakarításra van lehetőség az állományuk visszavágásával és a megmaradók komolyabb munkára ösztökélésével. Ez a kép azonban semmiképpen sem fedti a valóságot.

Az, hogy az állam mennyire végzi jól a dolgát, nagyrészt attól függ, hogy milyen emberek dolgoznak a bürokráciában, vagyis hogy milyen típusú munkavállalókat vonz a köztisztviselői pálya – a bürokrácia abszolút mérete nem érdektelen, de ehhez képest mindenképp másodlagos kérdés. Ennek számszerűsíthető következménye van az állami kapacitásra és az egyes szakpolitikai kimenetekre nézve. Empirikus vizsgálatok sora bizonyítja például, hogy a közbeszerzési eljárást lebonyolító bürokraták kompetenciája gazdaságilag mérhető hatással van a közbeszerzések költségére, lebonyolításuk gyorsaságára, az újratárgyalások gyakoriságára.⁴⁸ Mégis miért azok ülnek ott, akik? És hogyan érhetjük el, hogy a megfelelő emberek kerüljenek a megfelelő helyekre?

⁴⁶ Meckling–Nahm, 2018.

⁴⁷ Boros–Filippov, 2020.

⁴⁸ Decarolis et al. 2018, Best et al. 2017.

Az ember két fő ok miatt végezheti azt a munkát, amelyet végez. Az első az, hogy azért, mert **megfizetik** (illetve más módon megbecsülik); a második lehetséges ok az, hogy **szereti, amit csinál**.

Jól működő államhoz jó állami alkalmazottak kellene, az azonban egyáltalán nem egyértelmű, pontosan miképp is kellene törekedni rá, hogy a megfelelő emberek jelentkezzenek ezekre az állásokra. **Azt szeretnénk, hogy a közös ügyeket olyan emberek intézzék, akik okosak, képzetek, kreatívak.** Ám mivel ezeket a tulajdonságaikat a vállalati szektorban is kamatoztatni tudják, ezek az emberek **többe fognak kerülni** az államnak. Ugyanakkor azt is szeretnénk, hogy közös ügyeinket az azok iránt **elkötelezett, hivatástudattal teli, önzetlen emberek** végezzék. Ez a két tulajdonságcsoport a gyakorlatban valószínűleg más-más arányban van meg az egyes emberekben, ezért a jelentkezők eltérő ösztönzőkre eltérően reagálnak. Itt viszont problémába is ütközhetünk – **mi történik akkor, ha az anyagi ösztönzők miatt az anyagi ösztönzőkre érzékeny emberek kiszorítják az „elhivatott” jelentkezőket?**⁴⁹

A fejlődő országokban az állami szektor munkavállalói sokszor lényegesen többet keresnek a magánszférában dolgozó, hasonlóan képzett embereknél.⁵⁰ A fejlett országokban a kép nem ennyire egyszerű: **az alacsonyan képzettek esetében a közalkalmazottak vannak előnyben a magánszektorhoz képest, míg a magasán képzetteknél fordított a mintázat,**⁵¹ és ezen belül is jelentős különbségek fedezhetők fel az egyes országok között. Az EU déli államaiban például a közszférában a fizetések magasabbak, mint az eurózónán belül máshol.⁵² **Az európai államok körében a fő minta az, hogy azokban az országokban, ahol az állami szférában dolgozók átlagosan jelentősen**

többet keresnek a magánszektorban elhelyezkedőknél, az állam általában kevésbé hatékony, és az összes munkavállaló közül aránylag kevesebben is dolgoznak az állami szektorban.⁵³ Ez arra enged következtetni, hogy a közszféra átlagos bérelőnye a magánszférával szemben nem feltétlenül azzal függ össze, hogy annyival jobb emberek dolgoznának a közszférában – hiszen ebben az esetben azok az államok lennének hatékonyabbak, amelyekben a közszféra javára magasak a bérkülönbségek. Sokkal valószínűbb, hogy együttesen képesek magasabb béreket elérni, ha az intézmények nem működnek hatékonyan.

A magasabb fizetés egyértelműen jobb jelentkezőket vonz a közszférába.

Ebből azonban a legkevésbé sem következik, hogy az egyén szintjén az anyagi ösztönzők ne lennének hatékonyak a közszférában. Éppen ellenkezőleg: a rendelkezésünkre álló bizonyítékok jobbra azt igazolják, hogy **a magasabb fizetés egyértelműen jobb jelentkezőket vonz a közszférába**⁵⁴ – ráadásul **ezek az ösztönzők nem szorítják ki az „elhivatott” jelentkezőket.** Ezt egyébként a magyarországi tapasztalatok is alátámasztják: a köztisztviselői és közalkalmazotti bérek nagyarányú, 2002-es növekedésének fő hatása az volt, hogy a közigazgatás a következő években jelentősen magasabb képzettségű jelentkezők közül válogathatott (más kérdés, hogy a meglévő közalkalmazottak közötti rosta elmulasztása miatt az állam nem élt ezzel a lehetőséggel, és az alkalmasabb jelentkezők közül csak viszonylag kevesen léptek át ténylegesen a közszférába).⁵⁵

⁴⁹ Ashraf–Bandiera, 2018.

⁵⁰ Finan et al., 2017.

⁵¹ Lucifora–Meurs, 2006.

⁵² Giordano et al., 2011.

⁵³ Lásd Campos et al., 2017. Az északi országokban a közszféra aránya a foglalkoztatásban magas, a keresetek nem térnek el sokkal a versenyszférától, és az állam hatékonyan működik. A már említett déli államokban a közszféra aránya szintén nagy, viszont magas bérkülönbséget látunk alacsony állami hatékonysággal párosulni. Magyarország (és más közép-európai országok) esetében a közszféra dolgozóinak aránya relatíve alacsony, a bérkülönbség a versenyszférához képest közepes, viszont mindez alacsony állami hatékonysággal párosul.

⁵⁴ Dal Bó et al., 2013; Ashraf et al., 2015.

⁵⁵ Köllő, 2013.

De lehetséges egyáltalán célzottan kiválasztani azokat a jelentkezőket, akiket társadalmi célok motiválnak a közszolgálat felé? Több kísérlet is egyértelműen bizonyítja, hogy igen. Bizonyos mérhető személyiségjegyek (kötelességtudat, önfeláldozás, együttérzés stb.) előre jelzik a közszférában dolgozók teljesítményének minőségét.⁵⁶ Az őszinteségre való hajlam mérésére ráadásul már nemcsak önbevalláson alapuló eljárások, hanem kísérleti módszerek is vannak,⁵⁷ amelyek például akár a közszolgálati egyetemre való jelentkezés idején is segíthetnek kiszűrni a korrupcióra hajlamosabb jelentkezőket.⁵⁸

E vizsgálatok alapján úgy tűnik, a közszolgálatba lépő embereket olyan tényezők motiválják mérhetően, mint a világosan látható karrier a megfelelő előléptetési lehetőségekkel – nem feltétlenül vagy kizárólag anyagi mérföldkövekkel, hanem presztízzsel. Például Indiában

azok a köztisztviselők, akik a pályakezdési életkoruk és a kötelező nyugdíjazási korhatár miatt pontosan tudják, hogy bizonyos előléptetési szinteket sosem fognak elérni, már a karrierjük elején alacsonyabb teljesítményt nyújtanak.⁵⁹ A világos köztisztviselői életpályamodell ezzel szemben önmagában is jó ösztönzőként hathat. Hasonlóan fontos tényező lehet a reputáció a közszektorban dolgozók között, azonban ennek a hatása egyáltalán nem egyértelmű: például terepkísérletek alapján úgy tűnik, hogy a pozitív visszajelzések kilátásba helyezése jobb munkára ösztönöz, viszont az általános és nyilvános teljesítményértékelés kilátásba helyezése már a munka megkezdése előtt negatív hatású, mert az emberek inkább nem fejtenek ki komoly erőfeszítést, mint hogy kiderüljön róluk, hogy a nagy erőfeszítés rossz teljesítményhez vezetett.⁶⁰

I 3.3. AZ ÁLLAM INFORMÁCIÓS KAPACITÁSA: A TÁRSADALOM OLVASHATÓSÁGA

Az állam információs kapacitása vagy a társadalom olvashatósága alatt azt értjük, hogy az állam mekkora mennyiségben és milyen megbízhatóságú adatot képes összegyűjteni és elemezni a társadalom működéséről, a különféle ingerekre adott reakcióiról. Ennek a szerepét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Az államnak a rendfenntartáson kívül is napi szinten kell olyan döntéseket hoznia, amelyekhez ismernie kell a társadalom sajátosságait. Hányan vagyunk? Hol lakunk? Hányan és mit dolgozunk? Hány évesek vagyunk? Hányan tudnak közülnk írni és olvasni? Milyen körülmények között élünk? Miben és mikor halunk meg? És akkor még nem beszéltünk az informatika és az adatfeldolgozás szinte felfoghatatlan forradalmáról, amely a közeljövőben gyökeresen át fogja

alakítani az orvostudományt, a várostervezést vagy éppen a közlekedésszervezést – történetesen épp az elérhetővé vált elképesztő mennyiségű és megbízható adatok tömegeinek köszönhetően.

A huszonegyedik században kellően pontos információk nélkül az állam képtelen alapvető közpolitikai döntések meghozatalára – ezzel szemben az új technológiák átgondolt használata révén ma már akár egyik napról a másikra elképesztő minőségi ugrásokat képes végrehajtani a közszolgáltatások terén. Az olvashatóság változása erősen összefügg az adóbevételek és a GDP változásával – emellett az is feltűnő, hogy az államok általában a választójog egymást követő kiterjesztési hullámai környékén szokták

⁵⁶ Perry–Hondegghem, 2008; Perry et al., 2010.

⁵⁷ Fischbacher–Föllmi-Heusi, 2013.

⁵⁸ Hanna–Wang, 2017.

⁵⁹ Bertrand et al., 2020.

⁶⁰ Ashraf et al., 2014.

növelni a társadalom olvashatóságát.⁶¹ Ez újabb bizonyíték arra, hogy ideális esetben az állam kapacitása és az állam felett gyakorolt társadalmi kontroll egymással párhuzamosan fejlődik; **a társadalom a saját hatalmának növekedésével párhuzamosan hagyta erősödni az államot.**

A huszonegyedik században kellően pontos információk nélkül az állam képtelen alapvető közpolitikai döntések meghozatalára – ezzel szemben az új technológiák átgondolt használata révén ma már akár egyik napról a másikra elképesztő minőségi ugrásokat képes végrehajtani a közszolgáltatások terén.

Az állam információs kapacitása attól függ, hogy az államnak mennyi információ áll rendelkezésére a helyi viszonyokról az általa ellenőrzött területen, illetve hogy ez az információ milyen minőségben áll rendelkezésre. Vagyis hogy mennyire használható az információ: **kellőképp sztenderdizált (az eltérő területekről származó információk összevethetők egymással), áttekinthető és hozzáférhető-e.**⁶² Az állam eredeti célja az információgyűjtéssel a normaszegő viselkedés (például az adófizetés és a sorozás elkerülése) kordában tartása, de az információ később a közszolgáltatások nyújtásának is a legfontosabb alapfeltételévé vált. Az információs kapacitás fejlődésének történeti mérföldkövei a népszámlálások, a polgári anyakönyvezés vagy a modern népességnyilvántartás bevezetése, a statisztikai ügynökségek létrehozása és a rendszeres statisztikai publikációk elindítása.⁶³

Az Európai Unió tagállamai között az állam legalapvetőbb információs kapacitáit tekintve nagyságrendi különbségek nem figyelhetők meg, hiszen a világnak ezen a részén évszázados hagyományokra tekintenek vissza a rendszeres népszámlálások, mindenhol fejlett statisztikai adatgyűjtés folyik, az állam széles körű nyilvántartásokat vezet a polgáiról. A fejlett világon belül komoly eltérések talán csak a kontinentális Európa és az angolszász világ között vannak, az eltérő adatjogi filozófiákból adódóan – az angolszász országokban például tipikusan nincs egységes és kötelező személyi igazolvány.⁶⁴

Az információs kapacitás fejlődése azonban nem állt meg ezeknél a mérföldköveknél, sőt, a 21. században robbanásszerűen felgyorsult. Mi több, már maga a növekedés üteme is folyamatosan gyorsul. A ma embere által termelt adatmennyiség, az általa hátrahagyott digitális lábnyom mennyiségben és minőségben is összehasonlíthatatlan azzal, amely akár a szülei generációját is jellemezte. **Az információs technológia folyamatosan segít kitolni a társadalom olvashatóságának határait, ami az állami programok hatékonyságát is rohamosan növelheti.**

A technikai fejlődésre hajlamosak vagyunk úgy tekinteni, mint ami kizárólag a gazdasági növekedésre, az életminőségünkre hat (legtöbbször pozitívan), esetleg a természeti környezetünkre (sajnos túl sokszor károsan). A szemünk előtt zajló robbanásszerű technológiai fejlődés és azon belül is leginkább **az információs technológiák forradalma azonban az állam és az állampolgár közötti viszonyt is alapvetően átírja.**

Az információs forradalom először is **egyoldalúan megnöveli azt, hogy az állam mekkora tudást képest összegyűjteni és megszerezni az állampolgárokról (és a környezetről), ami segíthet a szolgáltatások személyre szabásában.** Az Egyesült Államok egyik városában (Tulsában) például az általános iskolásokról a hatóságok számára elérhető adatokból próbálják előre jelezni, hogy kik azok a diákok, akik a többiekénél nagyobb eséllyel fognak lemorzsolódní, ami lehetőséget ad arra, hogy időben

⁶¹ Brambor et al., 2020.

⁶² Lee–Zhang, 2017.

⁶³ Brambor et al., 2020.

⁶⁴ Az Egyesült Királyságban próbálkoztak a bevezetésével, de a kezdeményezés elbukott; az Egyesült Államokban sincs átfogó lista az összes állampolgárról.

közbeléphessenek ennek megakadályozása érdekében.⁶⁵ Jakartában térfigyelő kamerák adataiból építettek olyan informatikai rendszert, amely képes előre jelezni a közlekedési veszélyeket, például az utca rossz oldalán közlekedő vagy szabálytalanul parkoló autókat.⁶⁶

Az információs technológia abban is segít, hogy az állam a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokat a legszükségesebb helyeken tudja felhasználni. Chilében például gépi tanulásra épülő algoritmusok segítenek munkavédelmi ellenőrzést. A modellek figyelembe veszik a vállalat különböző adatait, földrajzi információkat, illetve a múltbeli szabályszegéseket.⁶⁷ Az Egyesült Királyságban az elérhető adatokra épülő statisztikai modellekkel választják ki, melyek azok az oktatási és nevelési intézmények, amelyeket a hatóságoknak át kell vizsgítaniuk az ott tanulók érdekében.⁶⁸ Ugyanitt a hajléktalanellátással foglalkozó Homeless Link szervezet StreetLink nevű kezdeményezése az állampolgárok bevonásával keresi meg az utcán alvókat, hogy megfelelő ellátásban részesíthesse őket.⁶⁹

Az információs forradalom a társadalom olvashatóságát és az állam információs kapacitását az adóelkerülés elleni küzdelemben is segítheti, akár szabad hozzáférésű eszközök segítségével is. Az olaszországi Szellemépületek Program során nyíltan hozzáférhető műholdas adatokat vetettek össze telekkönyvi adatokkal. Az olasz program 2 millió 238 ezer „szellemépületet” talált, vagyis olyat, amely a valóságban létezett, a gyakorlatban azonban senki nem fizetett utána adót. Ez 825 millió euró hiányzó adóbevételnek felelt meg.⁷⁰ A program segítségével az önkormányzatok progresszívebbé tudták tenni a helyi jövedelem- és ingatlanadókat, fejlesztették a közszolgáltatásokat, és a településeken belüli egyenlőtlenségek is csökkentek.

Az információs technológia abban is segít, hogy az állam a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokat a legszükségesebb helyeken tudja felhasználni.

Az állam ma már a saját működését is hatékonyabban tudja ellenőrizni. Az állami működés kritikus pontja a közszolgáltatások kézbesítése „az utolsó mérföldön” – vagyis annak nyomon követése, hogy hozzájutnak-e a célba vett emberek az állam által biztosított javakhoz és szolgáltatásokhoz (például bejön-e dolgozni az orvos és a tanár, célba érnek-e a kifizetett pénzügyi támogatások stb.). Az okostelefon alapú monitorozási programok kifejezetten jól működnek a szolgáltatások ellenőrzésében.⁷¹

A transzferek ellenőrzésére is léteznek innovatív megoldások: például **biometrikus azonosítóval ellátott okoskártyák segítenek a szegények hatékony segélyezésében** húszmillió ember számára Ándra Prades indiai tartományban. A digitális technológia segít féken tartani a korrupciós veszteségeket a program végrehajtásában, illetve az állam és a segélyezettek számára is rengeteg időt spórol.⁷² Az elektronikus megoldások segítségével az egy-egy programban részt vevő adminisztratív struktúra rétegeinek száma mérsékelhető, ami **csökkenti a források elszivárgását és növeli a transzparenciát.**⁷³

Ezek a példák arra a fejlődési irányra mutatnak rá, hogy **a bonyolult, manuális elosztási és ellenőrzési struktúrák helyett a hangsúly egyre inkább a közvetlen segítség, a**

⁶⁵ <http://www.dssgfellowship.org/2016/07/19/tulsa-public-schools/>

⁶⁶ https://aiforsocialgood.github.io/2018/pdfs/track1/34_aisg_neurips2018.pdf

⁶⁷ <https://github.com/dssg/chile-dt-public>

⁶⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/risk-assessment-methodology-for-maintain-schools-and-academies>

⁶⁹ <https://www.streetlink.org.uk/>

⁷⁰ Rubolino, é. n.

⁷¹ Muralidharan et al., 2018.

⁷² Muralidharan et al., i. m. Muralidharan et al., 2018.

⁷³ Banerjee et al., 2020.

közvetlen ellenőrzés és az automatizáció felé tolódik. A példák közül az is látszik, hogy **az állami kapacitás fejlesztésével a készpénzforgalom is visszaszorítható.**⁷⁴ Ez utóbbi területen egyelőre a pénzügyi infrastruktúra szempontjából is komoly akadályokkal küszködünk. A fejlett világon belül **Magyarország azon kevés ország közé tartozik, ahol a leggazdagabbak és a legszegényebbek bankszámlához való hozzáférése között kétszámjegyű százalékpontnyi szakadék tátongott még 2017-ben is,**⁷⁵ ami gátat szab annak is, hogy mennyire lehet közvetlenül és hatékonyan segíteni az állampolgároknak.

A bonyolult, manuális elosztási és ellenőrzési struktúrák helyett a hangsúly egyre inkább a közvetlen segítség, a közvetlen ellenőrzés és az automatizáció felé tolódik.

Pedig az IT-forradalom nap mint nap alapvetőnek gondolt tételeket kérdőjelez meg. A közvetlen pénzbeli támogatások elleni fő érv Magyarországon például rendszerint az, hogy az állam nem lehet biztos benne, hogy a segélyezettek a megfelelő célokra költik-e az adófizetők által nyújtott pénzügyi támogatást, ezért jobb más eszközöket keresni és a szociálpolitika afféle „közvetítőjévé”, még inkább helyettesítőjévé avatni azokat (például adókedvezményeket vagy közmunkát). Ám amint arra a fenti példák is rámutatnak, a huszonegyedik században ez az érv már meglehetősen üresen cseng, hiszen **megfelelő informatikai eszközökkel az állami források jól célozhatóvá válnak, a felhasználásuk pedig sokkal könnyebben ellenőrizhető, mint korábban bármikor.** A közvetlen pénzügyi transzferek pozitív hatásáról pedig a szegénység elleni küzdelemben (és más társadalmpolitikai célok esetében is) mostanra

több évtizedes irodalom gyűlt össze a legkülönbözőbb célterületeken.⁷⁶ Az Egyensúly Intézet *Hogyan csökkentsük a szegénységet?* című javaslatcsomagjában ebből a megfontolásból javasolta a szociális transzferek megítélésének és kiutalásának központosítását, illetve automatizálását – a jelenleg rosszul célzott és tetemes bürokratikus költségekkel működő (ezzel egy időben meglehetősen szűkmarkú) rendszert a 21. század nyújtotta eszközök (mindenekelőtt az összekapcsolt digitális adatbázisok) alkalmazásával jóval hatékonyabbá és olcsóbbá lehetne tenni Magyarországon.⁷⁷

Fontos megjegyezni, hogy **az állam információs kapacitásának fejlesztése csak kellő demokratikus kontroll mellett segíti a közszolgáltatások javítását és a polgárok életminőségének javítását.** Amennyiben a társadalom nem tud lépést tartani az állami kapacitások fejlődésével, úgy az elnyomás új dimenziói válnak lehetővé.

Kínában például ma már teljesen új típusú autokráciáról, egyfajta „digitális önkényuralomról” beszélhetünk.⁷⁸ Az internet általános cenzúráját „személyre szabott” kontrollmechanizmusok egészítik ki. Az államnak a saját kiterjedt megfigyelőrendszere által generált adatok mellett „magánkézen” létrejövő adatokhoz is joga van hozzáférést szerezni (megrendelői-felhasználói adatoktól kezdve a biztonsági kamerák által rögzített képekig). Ezeket aztán mesterséges intelligenciát használó algoritmusok elemzik folyamatosan, egyes egyének követését és a „politikai megbízhatóság szerinti” osztályozását lehetővé téve. A koronavírus-járvány ebben a helyzetben bátorítást és pozitív visszacsatolást is hozott, hiszen **a társadalmi kontroll már kiépített mechanizmusait lehetett felhasználni** a fertőzöttek kapcsolatainak követésére vagy a szigorú lezárások betartatása érdekében is.

⁷⁴ Lásd EKÁER, elektronikus számlák, online pénztárgépek – az utóbbi gazdaságfehérítő hatásáról lásd Lovics et al. 2019.

⁷⁵ Demircuc-Kunt et al. 2018: 45.

⁷⁶ Lásd Bastagli et al., 2016.

⁷⁷ Lásd Egyensúly Intézet, 2021b.

⁷⁸ Lásd Khalil, 2020.

A cél ezért az, hogy a társadalom olvashatósága mellett az állam (illetve általában az információk felett hatalmat gyakorló szereplők)⁷⁹ olvashatóságát is növelni tudjuk – minél több fényt kell beengedni az állami döntéshozatal homályos zugaiba, és minél több lehetőséget kell biztosítani az állampolgároknak ahhoz, hogy ezekben a zugokban eligazodhassanak. Az információs technológia ebben is sokat segíthet, hiszen **ami az elnyomó rendszerek képességeit növeli, az az állampolgárok szolgálatába is állítható.**

A cél az, hogy a társadalom olvashatósága mellett az állam (illetve általában az információk felett hatalmat gyakorló szereplők) olvashatóságát is növelni tudjuk.

⁷⁹ A 21. században, az informatikai forradalom, az online és offline létezés határainak elmosódása, a sokszor már-már az államokkal vetekedő techcégek korában természetesen az elnyomás és a diszkrimináció nem kizárólag az állam részéről fenyegethet. Digitális lábnyomaink és általában az adataink biztonsága, illetve a rólunk szóló információk felfoghatatlan tömegeit kezelő magánszereplők működésének szabályozatlansága már ma is az egyik legégetőbb megoldatlan globális politikai probléma. Mivel ehelyütt az állam szerepére koncentrálnunk, ez a téma szét-feszítené ennek a tanulmánynak a kereteit – az Egyensúly Intézet a jövőben külön szakpolitikai javaslatcsomagban fog foglalkozni ezekkel az új típusú kihívásokkal.

4. AZ ÁLLAM ARÁNYOS KORLÁTOZÁSA

Az állami intézmények és a gazdasági fejlettség egyes dimenziói között számos olyan erős összefüggést látunk, amelyek túlmutatnak a „nagy állam vagy kis állam”

hagyományos diskurzusán. A következőkben ezek közül fogjuk bemutatni a legfontosabbakat.⁸⁰

I 4.1. HATÉKONY ÁLLAMOKBAN JOBB ÉLNI

Nemcsak logikus, de a tapasztalat is megerősíti, hogy adott időpontban a **nagyobb állami kapacitással bíró országok átlagosan előrébb vannak a gazdasági fejlettség számos mutatója, többek között az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) tekintetében is.** Ez az összefüggés hosszú távon is érvényes, vagyis azok az államok, amelyek nagyobb mértékben tudják növelni az állami kapacitásaikat, gyorsabban képesek fejleszteni a gazdaságot.

Ha az állami kapacitást az adózás, vagyis a fiskális kapacitás felől közelítjük, azt látjuk, hogy a gazdag országok nemcsak abszolút értékben, de GDP-hez viszonyított arányban is jóval többet osztanak újra, hiszen az állam több jövedelmet tud beszédni adó formájában. Hosszú távon **azok a térségek, amelyek korábban robusztusabb államot fejlesztettek ki, később prosperálóbb társadalmakká**

váltak, akkor is, ha az állam eredetileg a saját autonóm céljai miatt központosította az adózást vagy épített fel bürokráciát. Fontos trend, hogy **a huszadik században minden fejlett államban nőtt az újraelosztás mértéke;** az állami jövedelmeken belül az adók, az adókon belül pedig a közvetlen adók szerepe nőtt (például a jövedelemadóé, a társasági adóé, az ingatlanadóé), amelyek kivetéséhez egyre kifinomultabb statisztikai apparátusra van szükség. Ha az állami kapacitást az információs kapacitás felől közelítjük meg, azt látjuk, hogy **az információs kapacitás fejlődése általában együtt járt a választójog kiterjesztésének egymást követő szakaszaival.**⁸¹ Ez ismét a folyamatos alkudozásról tanúskodik az állam és a társadalom között, amelynek során az utóbbi erőforrásokat ad át, cserébe pedig nagyobb kontrollt és beleszólást kap közös ügyei intézésébe.

I 4.2. AZ ERŐS ÁLLAM KIEGÉSZÍTI, NEM PEDIG HELYETTESÍTI AZ ERŐS PIACOT

Miközben a hazai közéletet is régóta domináló, leegyszerűsítő viták hajlamosak az állam vagy piac egymást szinte kizáró ellentétében gondolkodni, **helyesebb lenne**

állam és piac egymást feltételező és erősítő kettőséről beszélni.

⁸⁰ Barro–Sala-i Martin, 1992; Sala-i Martin, 1997; Acemoglu et al., 2005a; Acemoglu et al., 2005b; Acemoglu et al., 2015; Acemoglu et al., 2019; Besley et al., 2013; Besley–Persson, 2013; Dal Bó–Finan, 2016.

⁸¹ Brambor et al., 2019.

A fentiekben már szó esett róla, hogy az állam egyik legfontosabb szerepe, hogy piaci kudarcokat orvosoljon. Ennek az állításnak egyenes következményeképp azt várjuk, hogy az erős állam erős piaccal fog együtt járni. Ezt az adatok is tükrözik: **azokban az országokban, ahol az állami kapacitás erős, általában a magángazdaság is jobban működik.** Szoros és pozitív összefüggés van például az állam információs kapacitása és a hitelpiacok aktivitása között, amely akkor is megmarad, ha kivonjuk az egyenletből a GDP nagyságának hatását. Vagyis két, közel azonos gazdasági teljesítményű ország közül várhatóan aktívabb lesz a magánhitelek piaca abban az országban, amelyik jobban megszervezi az információk gyűjtését és szolgáltatását.

A szabadság előfeltétele a rend, a rendezettség bizonyos szintjének megléte – nehéz valódi szabadságról beszélni ott, ahol az állam nem képes garantálni az élet és a tulajdon biztonságát, vagy ahol az emberek vágyainak

és képességeinek kibontakoztatását nem segítik jól működő intézmények és jó minőségű közszolgáltatások (például esélyteremtő oktatás vagy méltó életfeltételeket biztosító egészségügy). Ugyanígy **a gazdaságban rejlő erők kiteljesedéséhez, sőt a szabadpiac kiegyensúlyozott működéséhez is szükség van hatékony államra, amely nem csupán kialakítja a gazdaság zavartalan működéséhez szükséges jogi és intézményi kereteket, de jó minőségű közszolgáltatásokkal segíti a gazdasági szereplők tevékenységét.**

Azokban az országokban, ahol az állami kapacitás erős, általában a magángazdaság is jobban működik.

I 4.3. AZ IGAZÁN ERŐS ÁLLAMOK HATALMA ARÁNYOSAN KORLÁTOZOTT

Minél több pénz, ember és információ áll az állam rendelkezésére, annál több hatalma lesz a társadalom felett. Nem lehet elégszer elmondani, mekkora veszélyt hordoz ez, hiszen **ugyanazok az eszközök, amelyek a társadalom problémáinak megoldására szolgálnak, a társadalom elnyomására is alkalmazhatók.**⁸² Ezért hangsúlyoztuk korábban, hogy minél több erőforrást engedtek át a sikeresnek bizonyuló államok társadalmi az államnak a történelem folyamán, annál több beleszólást kértek abba, hogy az mihez kezdjen a hatalmával.

Ez a beleszólás az államhatalom szempontjából korlátokat jelent; azt, hogy **a döntéseket a társadalommal együtt hozza, vagy legalábbis a társadalom számára átláthatóan, az állam egyes képviselői pedig a társadalom számára egyesével elszámoltathatók.** Emellett azt is, hogy **bizonyos döntések az állam számára kifejezetten tilossá vál-**

nak: például az egyének alapvető szabadságjogainak csorbítása, a magántulajdon önkényes kisajátítása vagy a demokratikus verseny és a jogállami kontrollmechanizmusok pártos korlátozása.

Az állam és a társadalom évezredek „versenyfutásának” az eredménye, hogy az adatokból nagyon erős együtt mozgás rajzolódik ki az államhatalom korlátozottsága és az állam kapacitása között. **Vagyis az állam hatalma általánosságban korlátozottabb azokban az országokban, ahol az állam a polgárok jövedelmeinek nagy százalékát vonja el adók formájában.** A „versenyfutás” azonban nem törvényszerűség: a gyakorlatban nem ritka, hogy valamelyik szereplő véstesen lemarad a másikhoz képest. Épp ezért önérdékünk szem előtt tartani, hogy a kutatások szerint **az állam egyoldalú erősödése kifejezetten káros lehet a társadalom számára.**⁸³ Nem az tehát a probléma, ha az

⁸² Piano, 2009.

⁸³ Acemoglu, 2010.

állam új képességekre tesz szert, hanem az, ha ezt nem kíséri a társadalmi ellenőrzés ellensúlyának erősödése. Hamis dilemma kizárólag a mindenható állam és az alapvető tevékenységei ellátásra képtelen, eszköztelen állam kettősségében gondolkodni. **A valódi kérdés az, hogy lényegében korlátozatlan államot szeretnénk-e, vagy olyat, amely kiterjedt képességei ellenére is ellenőrzött, illetve önkorlátozó.**

Nem az tehát a probléma, ha az állam új képességekre tesz szert, hanem az, ha ezt nem kíséri a társadalmi ellenőrzés ellensúlyának erősödése.

Ahogy említettük, a végrehajtó hatalom korlátozottsága azt jelenti, hogy **az állam bizonyos dolgokat nem tehet meg – lényegében ezt garantálja a jogállamiság intézményrendszere** (az Egyensúly Intézet korábban külön szakpolitikai javaslatcsomagban foglalkozott a jogállamiság megújításának és megerősítésének kérdéskörével).⁸⁴ Kiterjedt történelmi tapasztalatok alapján ez önmagában is pozitívan hat a gazdasági tevékenységre – pedig sokunk ösztönösen azt feltételezhetné, hogy egy korlátozatlan államnak sokkal több eszköze van a növekedés és a jólét növelésére. Miért mond ellent a tapasztalat ennek az intuíciónak?

Érvelhetnénk azzal, hogy abból, hogy egy állam *elveheti* az állampolgárok tulajdonát, még nem következik, hogy *el is fogja venni*, vagyis a bölcs államvezetés önmérsékletet fog gyakorolni akkor is, ha *elvileg* bármit megtehet. A probléma az, hogy **egy mindenható végrehajtó hatalom nem képes hihetően, vagyis a gazdasági szereplők számára minden kétséget kizáróan meggyőzően azt állítani, hogy a jövőben soha nem fogja elvenni, amit elvehetne** – elvégre semmilyen retorzió nem érné, ha

mégis megtenné. Ez a bizonytalanság a kutatások szerint csökkenti az állampolgárok takarékoskodási, beruházási kedvét, hiszen nem lehetnek biztosak afelől, hogy a jövőben az állam nem sajátítja ki a vagyonukat – ezt nevezi a közgazdaságtan és a politikatudomány a *hiteles elköteleződés problémájának*. Az állam elé állított korlátok egyebek mellett ezt a bizonytalanságot hivatottak feloldani. Így ezek a **korlátok hosszú távon az állam számára is előnyösek**: hihetővé teszik azt az ígéretét, hogy nem veszi el azt, ami az állampolgároké, akik így inkább mernek majd felhalmozni, ezért **az állampolgárok gazdagabbak lesznek, az állam pedig a jövőben legitim módon is nagyobb jövedelemre tud szert tenni** (önkényes kisajátítás nélkül, „békebeli” adózás útján).⁸⁵

Nem véletlen, **hogy számos tanulmány köti a nyugat-európai államok újkori gazdasági előretörését a végrehajtó hatalom korlátozásához, oksági kapcsolatot találva az alkotmányos garanciák és a gazdasági fejlettség között**.⁸⁶ Ezt az okfejtést a történelmi példák mellett jelenkori adatok is igazolják. Azok az országok fejlettebbek, amelyekben korlátozottabb a végrehajtó hatalom, és erősebb garanciák biztosítják a személyes szabadságokat. **A Gallup rangsora szerint 2018-ban a Föld legbiztonságosabb és legkevésbé biztonságos (nem városállamnyi méretű) országa is egy szénhidrogén-termelő ország volt**.⁸⁷ **Az előbbi Norvégia, az utóbbi pedig Venezuela**.

Vagyis a fejlődési folyamat következtében létrejönnek olyan államok (általában ezeket szoktuk irigyelni), amelyekben **a hatalom korlátozottsága miatt az emberek hajlamosabbak önként együttműködni az állammal, bíznak az intézményekben, hajlandók több adót fizetni**,⁸⁸ **az állam pedig sokféle funkciót képes jól és hatékonyan ellátni**. Más helyeken az állam alapvető feladatok ellátására (például adószedésre) is képtelen, a törvényeket csak helyelközzel tudja betartatni, és bár emiatt az adók alapvetően alacsonyak, a magántulajdon nincs körülbástyázva sem a magán-, sem pedig az állami önkénnyel szemben. Ezekben az államokban a gazdaság kevésbé növekszik, vagy csak

⁸⁴ Lásd Egyensúly Intézet, 2021a.

⁸⁵ North–Weingast, 1989.

⁸⁶ Lásd például Acemoglu és Johnson 2005, illetve Acemoglu, Johnson és Robinson, 2002 és 2005.

⁸⁷ <https://www.securitymagazine.com/articles/89142-the-most-least-secure-countries-in-the-world>.

⁸⁸ Besley, 2019.

olyan szektorokban, amelyeket az államszervezettől valamelyest független bevételi források tartanak el (például a természeti erőforrások kiaknázásából származó bevételek vagy nemzetközi segélyek).

A fenti két szélsőséges típust és az azokat valamilyen módon ötvöző „keverékeket” a **különböző intézményrendszerek** hozzák létre és tartják fenn. **Az intézmények informális és formális korlátok, illetve normák, amelyeket emberek találnak ki az emberi viselkedés szabályozására.**⁸⁹ Az alkotmány, a törvények formális intézmények, a szokások, hagyományok, tabuk pedig informális intézmények. **Az intézményeken áll vagy bukik, hogy egy állam és egy társadalom között létrejön-e az egyensúly, ahogy az is, hogy az állam el tudja-e látni a rá bízott feladatokat,**

valamint hogy a társadalom képes-e boldogulni, megtartani és megélni szabadságát.

A hatalom korlátozottsága miatt az emberek hajlamosabbak önként együttműködni az állammal, bíznak az intézményekben, hajlandók több adót fizetni, az állam pedig sokféle funkciót képes jól és hatékonyan ellátni.

⁸⁹ North, 1991.

5. TANULSÁGOK: AZ ÁLLAMI KAPACITÁS MAGYARORSZÁGON

Az eddigiekben először is megkíséreltük igazolni, hogy **a politika valódi kulcskérdése nem az, hogy mekkora az állam, hanem az, hogy mire képes.** Ezt követően részletesen elemeztük az állami kapacitás három legfontosabb dimenzióját és az ezekhez kapcsolódó fő dilemmákat.

Az állam anyagi kapacitásaival kapcsolatban megállapítottuk, hogy a magyar állam viszonylag nagy mérete ellenére nem nevezhető hatékonyak: **a tőkevonzó képesség érdekében a rossz hazai üzleti környezetet „olcsósággal”, vagyis saját bevételei (és így szakpolitikai mozgástere) megcsonkításával igyekszik kompenzálni.** A jó hír az, hogy ebből kifolyólag van lehetőség a változtatásra: az állami bevételek növelése mellett is képesek lehetnének versenyképesek maradni, miközben olyan nemzetstratégiai fontosságú területekbe is több pénzt fektethetnének, mint az oktatás vagy az egészségügy.

Az állami szerepvállalás kapcsán néhány további hamis dilemmát helyeztünk némileg más megvilágításba, mindenekelőtt „az állam mint rosszgazda”, „a pazarló állam” és „a piac megoldja”-toposzok kapcsán. Azt állítottuk, hogy **állam és piac nem egymást kizáró vagy egymás rovására működő, hanem egymást feltételező, ám nagyon más logika szerint működő szereplők.** Ennek megfelelően a feladat nem az, hogy az egyiket minden körülmények között hegemon helyzetbe hozzuk a másik rovására, hanem az, hogy megtaláljuk, hol hatékonyabb az egyik, és hol jobb az ország működése szempontjából, ha a másik logikája érvényesül. Ennek eldöntéséhez minden szolgáltatás vagy vállalkozás kapcsán három kérdés megválaszolását javasoltunk: 1. mekkora pozitív vagy éppen negatív társadalmi hatással járna a piaci szempontok totális érvényesülése?; 2. mekkora a legitim politikai érdek az adott területen?; 3. mennyire nehéz szerződéses keretek között számszerűsíteni az adott szolgáltatás működési folyamatait és eredményeit?

Az állam emberi erőforrásaival kapcsolatban a fő tanulság az volt, hogy bár a magyar közszféra európai összehasonlításban átlagos méretűnek mondható, két szempontból kilóg a mezőnyből: egyrészt, anyagi értelemben kevésbé vonzó karriert kínál a munkavállalóknak a versenyszférához képest, másrészt, meglehetősen alacsony hatékonysággal működik. Ez utóbbi jelenség nem csupán a gyenge pénzügyi ösztönzőknek és ezzel összefüggően a toborzás hiányosságainak, hanem a teljesítményalapú ösztönzés hiányának, illetve a bürokrácia és a politika közötti határ elhalványulásának is betudható.

Végezetül **az állam információs kapacitása kapcsán a társadalom minél jobb olvashatóságának és ezzel párhuzamosan az állam feletti kontroll erősítésének fontossága** mellett érveltünk. A digitális forradalom és a minden korábbinál hatékonyabb adatgazdálkodás nem csupán a korrupció és a feketegazdaság visszaszorítására vagy a költséghatékonyabb állami működésre kínál új lehetőségeket, de **a közszolgáltatások minőségét is ugrásszerűen képes növelni.** Ez persze a történelmi tapasztalatok alapján csakis akkor lehet pozitív egyenlegű folyamat, ha az állam növekvő információs kapacitását a hatalom feletti kontroll ezzel arányos növelése kíséri – vagyis ha sikerül megtalálnunk **a középutat a vakon botorkáló állam és a mindenható állam között.**

“**Allam és piac nem egymást kizáró vagy egymás rovására működő, hanem egymást feltételező, ám nagyon más logika szerint működő szereplők.**”

6. AZ EGYENSÚLY INTÉZET JAVASLATAI AZ ÁLLAMI KAPACITÁSOK NÖVELESÉRŐL

Az alábbiakban az állami kapacitások növelésének három fő területére vonatkozóan fogalmazunk meg konkrét ajánlásokat.

01 Először is, már azzal is növelhetjük a magyar állam hatékonyságát, ha pontosan körvonalazott alapelvek, illetve a nemzetközi szakirodalom vonatkozó tapasztalatai alapján körülhatároljuk, **hol van egyáltalán meghatározó szerepe az államnak, és milyen területeken tud többet ártani, mint használni.**

02 Ezt követően arra kínálunk eszközöket, **hogyan bővíthetnénk az állam által a legitim céljai előmozdítására felhasználható anyagi erőforrásokat**, egyrészt a bevételek, másrészt a hatékonyság növelése által.

03

A harmadik beavatkozási terület a **közigazgatás minőségének javítása**, azon belül is az emberi erőforrások toborzásának és alkalmazásának optimalizálása.

(Az állam információs kapacitásainak erősítésével az Egyensúly Intézet a közeljövőben külön szakpolitikai javaslatcsomagban foglalkozni.)

I 6.1. JAVASLATOK AZ ÁLLAM FELADATAIVAL KAPCSOLATBAN

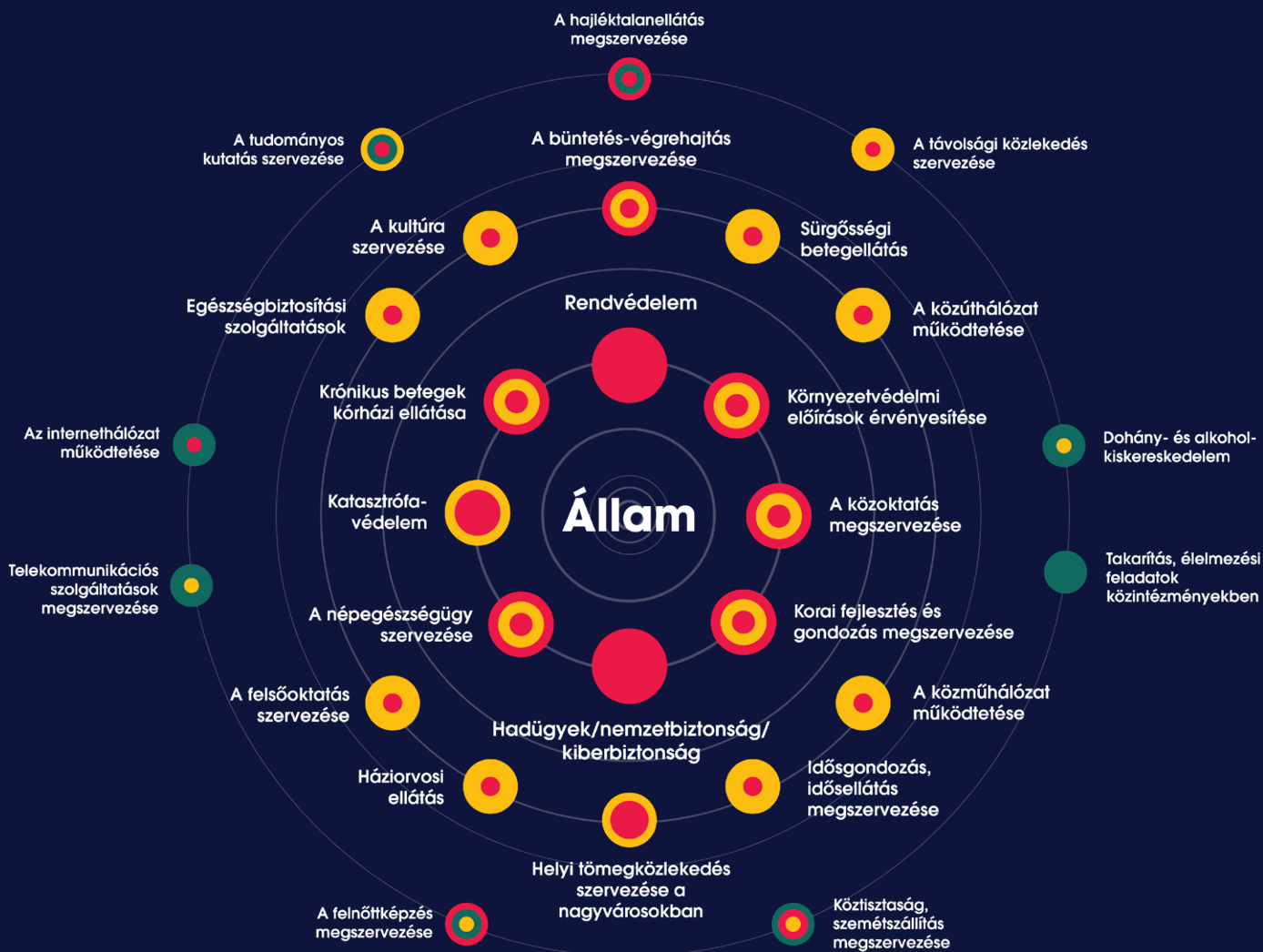
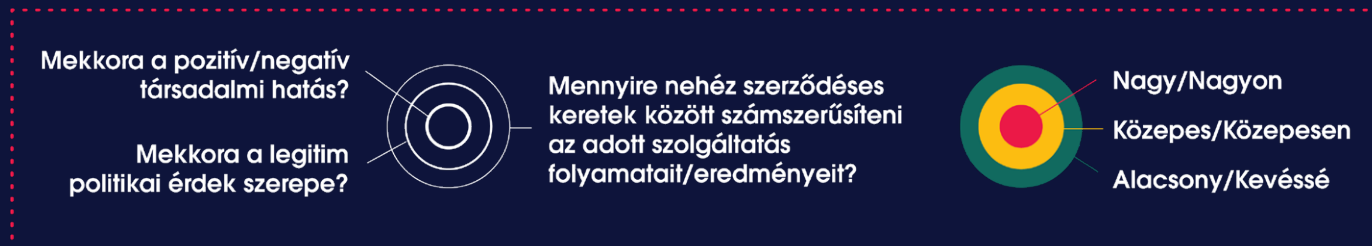
▶ ERŐS, DE ÖNKORLÁTOZÓ ÁLLAMOT!

Az állam csak ott legyen aktív, ahol tényleg szükség van rá! A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az államnak elsősorban olyan alrendszerek irányításában kell aktív szerepet vállalnia, amelyek esetében direkt beavatkozás révén tényleges piaci kudarcokat kell orvosolnia, illetve ahol szükség van arra, hogy a gazdaság és a társadalom szereplőinek interakcióihoz szabjon kereteket. Utóbbi területeken azonban az államnak önkorlátozást kell tanúsítania, és szigorúan csak az általános

keretszabályok megalkotójaként, biztosítékeként **szabad megjelenie**. Garantálja például a gazdasági szereplők képességeinek kibontakoztatásához szükséges, jó minőségű közszolgáltatásokat és intézményrendszert, továbbá gondoskodjon arról, hogy a magyar munkavállalók egészségesen, rugalmas és korszerű képességek birtokában állhassanak helyt a munka világában – de ne próbálja kiváltani vagy helyettesíteni a piacot a gazdasági folyamatok mikromenedzselésével, önkényesen kiválasztott szereplők előnybe helyezésével vagy szankcionálásával.

Annak eldöntéséhez, hogy az államnak hol van feladata aktív szolgáltatóként, arra kell választ adnunk, hogy a fentebb vázolt három kérdés közül (mekkora a társadalmi hatás mértéke, mekkora a legitím politikai érdek szerepe, mennyire nehéz számszerűsíteni a kiemeneteket) **hány kérdésre válaszoltunk úgy, hogy „nagy”, illetve „nagyon”**. Minél többre és minél határozottabban, annál valószínűbb, hogy az adott szolgáltatás főbb folyamatait

állami keretek között vagy állami dominancia mellett érdemes megvalósítani. Az alábbi ábrán bemutatunk egy teljességre nem törekvő felsorolást a biztosan állami keretek között tartandó, illetve a piaci keretek között biztosan hatékonyabban végezhető feladatokról: minél közelebb található az egyes tételek az ábra középpontjához, annál nagyobb mértékben beszélhetünk inkább állami vagy elsősorban állami feladatról.



13. ábra: Az állam feladatai (a színek a kérdésekre adott válaszokat jelölik: piros=Nagy/Nagyon, sárga=Közepes/Közepesen, zöld=Alacsony/Kevésbé)

I 6.2. JAVASLATOK AZ ÁLLAM ANYAGI ERŐFORRÁSAINAK BŐVÍTÉSÉRŐL

Milyen egy jó adórendszer? Bár a kérdésre adott válasz nagyban függ ideológiai értékválasztásoktól, az adózással foglalkozó közgazdászok szerint **objektív szempontok alapján is megállapítható néhány hüvelykujjszabály.** Ezek abból a szempontból mindenképp értéksemlegesek, hogy nem arról szólnak, a „sok adó” jó-e, vagy a „kevés adó”, hanem arról, hogy sok és kevés adót is lehet jól és rosszul is szedni – mi pedig aligha jól tesszük ezt.

▶ **SEMLEGES ADÓRENDSZERT! – ADÓZTASSUK EGYFORMÁN A MUNKAJÖVEDELMEKET ÉS A TŐKEJÖVEDELMEKET!**

A kutatási tapasztalatok szerint **az adórendszer akkor jó, ha semleges, vagyis ha hasonló tevékenységeket hasonló módon és mértékben adóztatunk.** Kivételt képeznek ez alól azok az esetek, amikor a társadalmi költségeket nem tükrözik a valós költségek, vagyis az adózás piaci kudarcokat tud tompítani: a dohányzás és az alkoholfogyasztás, vagy a környezetszennyezés társadalmi költségeit például magasabb adóval, a kutatás-fejlesztés vagy a nyugdíj-megtakarítás társadalmi hasznát pedig alacsonyabb adózással lehet ösztönözni. A főszabálytól való eltérésben azonban szem előtt kell tartanunk, hogy melyek az intézkedések egyéb költségei (például hogy komplikáltabbá teszik az adórendszert).

Az adórendszer akkor jó, ha semleges, vagyis ha hasonló tevékenységeket hasonló módon és mértékben adóztatunk.

Mindenekelőtt a különböző jövedelemtípusokat adóztassuk azonos adókulcsok szerint: ha az alkalmazotti jövedelmek, a vállalkozói jövedelmek, a pénzügyi megtakarításokból és az ingatlanokból származó jövedelmek pontosan ugyanúgy adóznak, akkor nem nyújtunk rejtett előnyt egyik társadalmi csoportnak sem (ezek általában a gazdagabbak szoktak lenni), illetve nem teremtünk torz ösztönzőket arra, hogy aki teheti, az egyik vagy másik jövedelemformába menekítse a jövedelmeit (ezt általában a gazdagabbak tudják megtenni).

▶ **A „ROSSZ” DOLGOKAT ADÓZTASSUK A „JÓ” DOLGOK HELYETT!**

Magyarországon ma sok esetben a „jó dolgokon” magas az adó, míg a „rossz”, vagyis káros tevékenységeken alacsony. A költségvetési egyensúly figyelembevételével is létrehozható olyan növekedésbarát adórendszer, amelyben **az adózást azon területek felé toljuk el, amelyeket szeretnénk visszaszorítani vagy megszüntetni (széndioxid-kibocsátás, dohányzás, alkoholfogyasztás, készpénzforgalom stb.), az adókat pedig ott csökkentjük, ahol „értéket” teremtünk (munkabérek, befektetések/újra befektetett vállalati nyereség).**

▶ **AZ ÁTLAGBÉR ADÓTERHEIT CSÖKKENTSÜK AZ OECD-ORSZÁGOK ÁTLAGÁRA!**

Bár az elmúlt évtizedben a munkára rakódó terhek számottevően csökkentek Magyarországon, az átlagbér adóéke még ma is a hetedik legmagasabb az OECD-n belül.⁹⁰ **Az átlagbér adóékét nagyjából az OECD-országok átlagára kell csökkenteni.** A bérre kifizetett vállalati kiadásokból átlagbér szintjén (sőt a progresszivitás hiánya miatt az alatt is) az adóelvonás mértéke 2021-ben 43,15 százalék volt, míg az OECD-átlag (egyedülálló kereső esetén) 34,6 százalék.⁹¹ Magyarország esetében kevés olyan indokot

⁹⁰ OECD, 2022.

⁹¹ OECD, i. m.

lehetne felhozni, hogy az átlagbéreknél (és különösen az átlagbérek alatt) a többi fejlett országnál magasabb legyen a bérek adóztatása – különösen úgy, hogy **a bérekre rakódó magas adóteher még egy, a magyarhoz hasonlóan feszes munkaerőpiacon is fékezi a legális foglalkoztatás bővülését.**

NÖVELJÜK A MAGYAR ÁLLAM MOZGÁSTERÉT! – KÖZELÍTSÜK A TÁRSASÁGI ADÓ SZINTJÉT A RÉGIÓ TÖBBI ÁLLAMÁÉHOZ

Mint említettük, Magyarországon lenne lehetőség nagyobb újraelosztásra, vagyis az állam meghatározott feladatainak színvonalasabb ellátására. Ahelyett, hogy arra lennénk büszkék, hogy mindenkinél olcsóbban tudunk rosszul működni, próbáljunk meg észszerű áron hatékonyabbak lenni. **A különböző különadók, büntetőadók, rejtett adók, egyedi támogatások és egyedi megegyezések alkotta „árnyékadórendszer” helyett egyszerű és átlátható adórendszerre van szükség,** ahol mindenki pontosan tudja, hogy mennyivel járul hozzá a közös kiadásokhoz.

Mindenekelőtt a társaságiadó-kulcsok lehetnek magasabbak a mostaniaknál, ha közben csökkentjük a munkára rakódó adóterheket – senkit nem fog elriasztani a látható közteher növekedése, ha a bújtatott közterhek csökkennek. Nem leszünk kevésbé társaságiadó-paradicsom, ha az OECD legalacsonyabb adókulcsa helyett annyit kérünk, mint a ciprusiak és az írek (12,5%) vagy akár a litvánok (15%).

KÉSZPÉNZMENTES GAZDASÁGOT! – A SZÁMLAVEZETÉSI ÉS UTALÁS TERHEK CSÖKKENTÉSÉVEL, VALAMINT A KÉSZPÉNZFELVÉTEL ELLŐNÖSZTÖNZÉSÉVEL SZORÍTSUK VISSZA A KÉSZPÉNZHASZNÁLATOT!

Jelenleg a Magyarországon forgalomban lévő készpénz mennyisége meghaladja a lakosonként 800 ezer forintot,⁹² az összes fizetési tranzakciónak pedig még mindig több mint kétharmada történik készpénzben.⁹³ Ez rendkívül magas arány, miközben a fejlett országok hosszú távon a készpénzmentes gazdaság felé haladnak. Bár ehhez még számos nehézséget kell leküzdeni, több mint valószínű, hogy **a világ sikeresebb államai a következő évtizedek során fokozatosan teljesen meg fognak szabadulni a papír- és fémpénzektől, és a fizetések egy idő után kizárólag elektronikus úton fognak zajlani.** Mivel a készpénzhasználat általában nehezen nyomon követhető, elválaszthatatlan a feketegazdaságtól és az adóelkerüléstől – vagyis tipikusan olyan terület, amelyet a „rossz”, tehát a visszaszorítandó, azaz megadóztatandó jelenségek közé sorolhatunk.

A készpénzmentes gazdaságba való átmenet felgyorsítása érdekében tűzzük ki célul, hogy **2030-ra Magyarországon a fizetési tranzakcióknak már csak egyharmada történjék készpénzzel** – vagyis feleannyi, mint ma.⁹⁴ A készpénzhasználat visszaszorítása, majd hosszú távú

⁹² MNB, 2022.

⁹³ A készpénzhasználat mintázatait is felforgató koronavírus-járvány kitörése előtti utolsó évben, 2019-ben 67,3 százalék volt. A csökkenés egyébként az elmúlt két évtizedben kisebb megszakításoktól eltekintve folyamatos: 2001-ben még az összes tranzakció 97,4 százaléka történt készpénzben, míg tíz évvel később már csak 88,7 százalék volt (forrás: Statista).

⁹⁴ Ez a célkitűzés ambiciózus, de a tapasztalat szerint nem teljesíthetetlen. A készpénzmentes gazdaság „élharcosának” számító Svédországban és Norvégiában 2009 és 2019 között eleve alacsonyabb bázisról (23,8, illetve 27,8 százalékról), sikerült tíz év alatt kevesebb mint a felére csökkenteni a készpénzhasználatot (12,8, illetve 11,3 százalékra) (forrás: Statista).

kivezetése **drasztikusan csökkentené az adócsalás lehetőségét és a korrupció kockázatát, így jelentősen fehéritené a gazdaságot és növelné a költségvetési bevételeket.** Vállalati szereplők visszajelzései is megerősítik, hogy a gazdaság legtöbb szektorában a koronavírus-járvány nyomán egyébként is felgyorsult az átállás, ahogy azt is, hogy a tranzakciós költségek csökkentése és észszerűbb bérterhek bevezetése esetén végső soron minden releváns szereplőnek érdeke lenne a közel készpénzmentes átállás.

Ennek érdekében először is ösztönözni kell a magyarokat a – lehetőleg egyre inkább online – bankolásra. Ebben a folyamatban fontos szimbolikus lépés lehet a lakossági számlavezetés terheinek csökkentése: az évente több mint 200 milliárd forintos állami bevételt hozó pénzügyi tranzakciós illeték eltörlése például bőven felszabadítana annyi forrást a szolgáltatóknál, hogy **a jellemzően néhány száz forintos havi számlavezetési díjat egységesen eltöröljék, a kártyadíjakat pedig érezhetően mérsékeljék** – miközben a készpénz visszaszorulásának értelemszerűen a pénzügyi szolgáltatók is a nyertesei közé tartoznának.

A bankszámlák közötti tranzakciókra kivetett illetéket el kell törölni! Az illetéknek van felső határa, tehát aránytalanul bünteti a kis tranzakciókat (vagyis jellemzően a szegényebbeket), miközben önmagában a tranzakció miatt senkinek sem keletkezik jövedelme – az illeték miatt ugyanakkor általában is nehezkesebbé válik a gazdaság működése. Ez az adó nem csupán a készpénz visszaszorítását nehezíti, de a pénzügyi innovációt is korlátozza, hiszen például költségessé teszi a sok kis összegű fizetésre alapuló üzleti modelleket.

Az online fizetési tranzakciók terheinek csökkentése mellett **a készpénzfelvételt és -befizetést – a vállalatok és a lakosság esetén egyaránt – meghatározott értékhatár felett a jelenleginél nagyobb illetékkel kell terhelni.** Az értékhatárra azért van szükség, mert a készpénzmentes átállás egyik fő nehézsége éppen az, hogy – egyebek mellett a bankolás és a digitális kompetenciák alacsonyabb szintje miatt – **az átlagnál jelentősebb a készpénzhasználat a legalacsonyabb jövedelműek, az alacsonyabb képzettségűek és az idősek körében.** Így a készpénzhasználat átgondolatlan visszaszorításának rövid távon éppen ők lehetnek a vesztesei. **Egy 2030-ig tartó előkészítő időszakot követően azonban lehetőség nyílik arra is, hogy a készpénzhasználat visszaszorításának**

jegyében mindenfajta társadalmi kár nélkül teljesen eltöröljük az ingyenes készpénzfelvételt.

▶ 2030-RA AZ ÁLLAM MINDEN SZOCIÁLIS TRANSZFERT DIGITÁLISAN UTALJON AZ EMBEREKNEK!

Ugyancsak a szegényebbek és az idősek tehernövekedésének elkerülése érdekében a következő évtizedben prioritásnak kell lennie, hogy a digitális bankolás a leghátrányosabb helyzetű polgárok számára is könnyedén igénybe vehető és magától értetődően kezelhető szolgáltatássá váljék. **2030-ra meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy az állam (az önkormányzatokat is ideértve) a nyugdíjakat és minden szociális transzfert digitálisan utalhasson el az embereknek.** A nyugdíjasok több mint 50 százaléka már ma is bankszámlára kapja a nyugdíját, így az államnak még csak nem is a startvonalról kellene elindulnia.

“2030-ra meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy az állam (az önkormányzatokat is ideértve) a nyugdíjakat és minden szociális transzfert digitálisan utalhasson el az embereknek.”

▶ TERJESSZÜK KI A KÉSZPÉNZHASZNÁLATI LIMITET A MAGÁNSZEMÉLYEKRE IS!

A magyar állam adóelkerülés és feketegazdasági elleni küzdelmének fontos állomása volt **2013-ban a készpénzhasználat felső korlátjának bevezetése a vállalkozások közötti tranzakciók esetében – ez azonban a mai napig sem érvényes a magánszemélyek, illetve magánszemélyek és vállalkozások közötti tranzakciókra.** Mivel a fekete- és szürkegazdaság által leginkább fertőzött szektorokban (így például a használt autók értékesítésében és szervizelésében vagy éppen az ingatlanpiacon) távolról sem csak vállalkozások érintettek, az online bankolás ösztönzésével párhuzamosan meg kell szüntetni ezt a különbségtételt. **A limit mai, viszonylag magas**

küszöbértéke mellett lehetőség van rá, hogy a másfél milliós készpénzhasználati korlátozást a természetes személyekre is kiterjesszük – aligha feltételezhető, hogy példának okáért egy használt autót vásárló magánszemély számára az átutalás leküzdhetetlen akadályt jelentsen. Az emberek készpénzhasználati szokásait figyelembe véve a kezdeti szakaszban a vállalatokénál magasabb kulcsot is meg lehet szabni a természetes személyekre – a hosszú távú cél azonban az, hogy minden csoport esetében ellenősztonőzzük a készpénzfelvételt.

▶ 2030-RA FOKOZATOSAN CSÖKKENTSÜK 1,5 MILLIÓRÓL 300 EZER FORINTRA A KÉSZPÉNZHASZNÁLATI LIMIT ÉRTÉKÉT!

Számos országban létezik a magyarországihoz hasonló készpénzhasználat-korlátozás, amelynek részletszabályozása (mindenekelőtt a határértéke és az érintettek köre) államonként igen nagy mértékben eltér. **Míg Magyarországon ez ma másfél millió forint (azaz nagyjából 3750 euró), Franciaországban 1000 euró, míg Görögországban 500 euró (hozzávetőlegesen 400 ezer, illetve 200 ezer forint).** A kulcs meghatározása magától értetődően a helyi készpénzhasználati szokásokhoz és az adott politikai szándékhoz igazodik – minden, az emberek hétköznapi szokásait ilyen mértékben érintő változtatásnak csak gondos előkészítés és következetes kommunikáció esetén van értelme. A kiugróan magas készpénzforgalom, illetve a gazdaságfehérítés szándéka mindenesetre indokolja, hogy Magyarország a készpénzforgalmat kevésbé toleráló államok közé tartozzon.

Ezért 2030-ra mind a vállalkozások, mind a természetes személyek esetében több lépésben csökkentsük a jelenlegi ötödere, 300 ezer forintra a készpénzhasználati limitet. Ezt a célok és a pontos határidők folyamatos kommunikációja mellett az is segítheti, ha addig sikerül végrehajtani az online bankolás ösztönzésére szolgáló, az előbbi pontokban körvonalazott intézkedéseket. E téren is fontos, hogy **a változás ne a legszegényebbeket és a technológiailag kevésbé felkészülteket sújtsa** – épp ez indokolja a fokozatosság mellett egy minimális mértékű alsó limit megtartását.

▶ 2024-TŐL NE LEHESSEN KÉSZPÉNZÉRT INGATLANT VENNII!

Az ingatlanpiac, azon belül is az értékesítés és a bérbeadás a szürke- és feketegazdaságnak leginkább kitett szektorok közé tartozik. Nem véletlen, hogy **több országban (például Belgiumban vagy Olaszországban) már évekkel ezelőtt korlátozták, illetve bizonyos esetekben teljességgel betiltották a készpénzhasználatot az ingatlanpiacon.** 2024-től Magyarországon is csak utalással lehessen fizetni ingatlanvásárlás során!

▶ 2030-IG VEZESSÜK KI A KÉSZPÉNZHASZNÁLATOT A LAKÁSBÉRLETI PIACRÓL!

Hazánkban – figyelembe véve az ingatlanpiac tartós feszességét, valamint az egyre növekvő lakhatási költségeket, ami rendkívüli mértékben sújtsa a fiatal pályakezdőket – a lakásbérleti piac fehérítése során különösen körültekintően, a fokozatosság szem előtt tartásával kell cselekedni. Vagyis megint csak **nem szabad engedni, hogy a szürkegazdaság elleni küzdelemnek a kevésbé tehetősek legyenek a vesztesei,** illetve hogy a lakhatási költségek további növekedése a társadalmi mobilitás gátja legyen. **Ezért az állam 2030-ig, egy célzott, a lakhatási válság enyhítését szolgáló előkészítő szakaszt követően teremtsen meg a lehetőségét annak, hogy a lakásbérleti piacról teljesen ki lehessen vezetni a készpénzhasználatot!** *(Az Egyensúly Intézet a közeljövőben külön szakpolitikai javaslatcsomagban fog foglalkozni az ingatlanpiac szabályozási reformjának és a lakhatási problémák megoldásának kérdésével).*

▶ ÖSZTÖNÖZZÜK ADÓKEDVEZMÉNNYEL AZ ELEKTRONIKUS FIZETÉS TERJEDÉSÉT!

Bár a COVID-járvány nyomán 2021. január 1-jétől mindenhol kötelezővé vált az elektronikus fizetési lehetőség biztosítása, ahol rendelkezésre áll online pénztárgép, a gyakorlatban számos szolgáltató ma is igyekszik a készpénzes tranzakciók felé „terelni” a vásárlókat (például működésképtelen terminálok beüzemelésével vagy akár informálisan, az elektronikus fizetések költségei miatti alacsony haszonra hivatkozva). Ez részben az ellenőrzés és a szankciók kiszabásának hiányosságai adódik, emellett is igaz azonban, hogy valójában **sem a fogyasztó, sem a szolgáltató nem érdekelt a kártyás fizetésben.**

1999-ben Dél-Koreában ezt a problémát oldották meg sikerrel egy egyszerű adóreform segítségével. A vállalatoknak minden sikeres bankkártyás tranzakció után 2 százalékos áfa-visszatérítést, míg a magánszemélyeknek meghatározott értékhatárig SZJA-visszatérítést biztosítottak a sikeres kártyás tranzakciók után.⁹⁵

A szolgáltatók ellenőrzésének és a normaszegők szankcionálásának szigorításával párhuzamosan Magyarországon is ösztönözzük adókedvezménnyel az elektronikus fizetések terjedését!

▶ FEKTESSÜNK TÖBBET AZ EMBEREKBE! – NE SPÓROLJUNK AZ OKTATÁSON ÉS AZ EGÉSZSÉGÜGYÖN!

Az európai átlaghoz vagy a visegrádi régióhoz képest Magyarországon az állam GDP-arányosan összességében sokkal többet költ az általános kormányzati kiadásokra, gazdasági ügyekre és a szabadidő vagy a vallás területeire,

mint olyan, a versenyképességünket hosszú távon befolyásoló szektorokra, mint amilyen az egészségügy vagy az oktatás.⁹⁶ Egy kormányzat kiadási szerkezetét persze lehetetlen a politikai szempontoktól, mindenekelőtt a választói elvárásoktól és megerősítésektől függetlenül vizsgálni. A versenyképességünk és az állampolgárok jólléte szempontjából nézve azonban **a költségek átcsoportosítása az első csoporttól (vagyis az általános kormányzati kiadásoktól, a gazdasági ügyektől, a szabadidőtől, a kultúrától és a vallástól) a második (vagyis az egészségügy és az oktatás) felé jó eséllyel jobb működést eredményezne.** Magyarországnak mint kis, nyitott, természeti erőforrásokban szegény és fogyatkozó népességű országnak egyetlen esélye van arra, hogy középtávon növelhesse versenyképességét a nemzetközi gazdasági versenyben: az, **ha egyszer s mindenkorra kiszáll az „olcsósági versenyből”** (vagyis letér az olcsó, alacsonyan képzett munkaerőre és az adóversenyre alapozott növekedési pályáról), **és ehelyett intenzíven elkezd beruházni az emberek tudásába és egészségébe.**⁹⁷ Természetesen önmagában a nagyobb pénzügyi ráfordítás nem garancia a jobb eredményekre – vagyis mindezt mélyebb reformokkal kell összekötni, amelyeknek köszönhetően a magasabb ráfordításokat hatékonyabban lehetne elkölteni.

Különösen fontos, hogy a **költségvetésben időről időre jelentkező lyukakat ne a stratégiai fontosságú alrendszerektől való elvonások révén próbáljuk betömni.** Olyan persze bármikor előfordulhat, hogy az adott tárcán belül megfelelőbb helyen és hatékonyabban is el lehet költeni a ráfordításokat – vagyis nem arról van szó, hogy az emberi erőforrásokra vonatkozóan örök időkre kőbe kellene vésni a költségvetés szerkezetét. Az azonban **hosszú távú, közös nemzetstratégiai cél, hogy a ráfordítások reálértéken tartósan és kiszámíthatóan növekvő vagy legalábbis stagnáló pályán maradjanak.** Nemcsak az számít, hogy mennyit költünk ezekre az alrendszerekre, hanem az is, hogy azt kiszámíthatóan tegyük – vagyis a költségvetés aktuális helyzetének függvényében ne ingadozhasson

⁹⁵ Sung et al., 2017. A következő húsz év alatt az intézkedés hatására Dél-Koreában összesen közel másfél milliárd dollárral növekedtek az adóbevételek, a vállalati adózók aránya pedig majdnem háromszorosára (30 százalékról 80 százalékra) növekedett.

⁹⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en.

⁹⁷ A növekedésimodell-váltás sürgető szükségességét és az eddigi irány perspektívtávlanságát adatok és trendelemzések alapján részletesen indokolja: Boros–Filippov, i. m.

túlzott mértékben a ráfordítások mennyisége.⁹⁸ Ezt csak úgy garantálhatjuk, **ha sarkalatos törvényben rögzítjük, hogy az oktatási és egészségügyi rendszerre fordított GDP-arányos költséket csökkenteni nem, legfeljebb a rendszeren belül átcsoportosítani lehet.**

A magyar államnak emellett szakítania kell azzal, hogy tetemes mennyiségű költségvetési forrásból kompenzálja a rossz üzleti környezet hatásait. **Ezért mindenképp el kell törölni mindenféle egyedi kormányzati döntéssel biztosított beruházási támogatást** – vagyis olyan, a mindenkori kormány által egyedi piaci szereplőknek nyújtott költségvetési forrást, amelyre a nyilvánosságban általában „beruházás-ösztönzéseként” vagy „munkahely-teremtésként” szoktak hivatkozni. Ezek a negatív összegű játékok kategóriájába tartoznak, hiszen közgazdasági szempontból arról van szó, hogy **torzító módon a gazdaság többi részét kell jobban adóztatni annak érdekében, hogy egyedi alkuk keretében egyes – nem átlátható kritériumok alapján kiválasztott – beruházók esetenként jelentős transzfereket kapjanak.**

A magyar államnak szakítania kell azzal, hogy tetemes mennyiségű költségvetési forrásból kompenzálja a rossz üzleti környezet hatásait.

Az ilyen típusú támogatások indoklása általában csak a mérlegegyik serpenyőjére koncentrál: arra, hogy a beruházás X munkahelyet teremt. Ezzel két probléma van: az egyik az, hogy **épp a költségvetési forrás bevonása miatt ezek a munkahelyek sokkal drágábbak, mint ha a kedvező piaci környezetben működő vállalatok „maguktól” hoznák létre azokat. Ugyanakkor azt sem tudjuk, hogy az adott beruházás nem történt volna-e meg a támogatás nélkül is,** ahogy azt sem, hogy a magasabb adók miatt más cégeknél mennyivel lesz kevesebb a vásárlóerő, a beruházásokra fordítható nyereség, a piaci alapon létrehozott munkahely vagy éppen az adóbevétel növekedése.

A magyar állam kirívóan aktív a kiválasztott cégek egyedi támogatásában: GDP-arányosan közel kétszer annyit költünk magáncégek támogatására egyedi kormánydöntések alapján, mint a többi visegrádi ország, az EU6-ok átlaga vagy a skandináv országok.⁹⁹ A probléma az, hogy Magyarországon a rossz vállalkozói környezet miatt általában meglehetősen magas a kockázati prémium, ezért a befektetők csak magasabb hozam esetén hajlandóak itt befektetni, és az állam ezt próbálja kompenzálni egyedi támogatásokkal.

Az egyedi támogatásokat ráadásul tipikusan nagybefektetők (Magyarországon működő multinacionális vállalatok és a mindenkori kormány hazai kedvezményezettjei) kapják; ez a piacgazdaság tisztasága mellett kifejezetten a versenyképes új hazai vállalatok megjelenését ássa alá: a kisvállalatok joggal érezhetik, hogy ezekkel a juttatásokkal őket diszkriminálják, és hogy Magyarországon a piaci szereplők nem a versenyben nyújtott teljesítménnyel, hanem jó politikai kapcsolataiknak köszönhetően jutnak előre.

⁹⁸ Jó példa erre a magyarországi közoktatás finanszírozása, ahol a ráfordítások aránya 2019-ben például meghaladta az EU-s átlagot (51, százalék, szemben az EU-s 4,6 százalékkal). Ezt megelőzően azonban az uniós csatlakozásunkat követő évtizedben a ráfordítások aránya közel egy évtizeden át csökkent (3,9 százalékra), így az ezt követő emelkedő pálya sokáig jórészt a korábban keletkezett lyukakat tömte be.

⁹⁹ Boros–Filippov, i. m: 63.

6.3. JAVASLATOK AZ ÁLLAM EMBERI ERŐFORRÁSAINAK FEJLESZTÉSÉRŐL

A bürokrácia elleni harc örökzöld jelszó a magyar politikában: a legtöbb kormányprogramnak részét képezi, de a gyakorlatban nagyon kevés szokott érvényesülni belőle. Az államigazgatás mérete azonban valójában nem a fő kérdés: mint láthattuk, sokkal fontosabb, hogy kik, illetve főként hogy milyen körülmények között működtetik az államot.

▶ VÁLASSZUK EL EGYMÁSTÓL VILÁGOSAN A BÜROKRÁCIA ÉS A POLITIKA ILLETÉKESSÉGI TERÜLETEIT! – ADÓÜGYI TANÁCSOT!

A szakmaiság és a politikai szempontok helyes elhatárolása nemcsak bizonyos tisztségek, hanem **a politika által meghatározott feladatok optimális végrehajtásakor is kulcsfontosságú**. Az, hogy az adórendszer vagy a segélyezési politika fő kérdései világnézeti értékekhez kötöttek és ezért helyes, hogy választott politikusok döntenek róluk, nem jelenti azt, hogy az általuk megállapított alapelvek tényleges érvényesítésében is feltétlenül ők a legjobbak.

Az adórendszer példájánál maradva: helyes, hogy a választói felhatalmazással bíró politikusok határozhatják meg, hogy az adórendszer progresszív legyen-e vagy egykulcsos, hogy társadalmpolitikai célokból támogasson-e bizonyos csoportokat (például a szegényeket, a nagycsaládosokat vagy hátrányos helyzetű kisebbségek tagjait), hogy az egyenlőtlenségek csökkentésére vagy a gazdasági növekedés ösztönzésére helyezzen-e nagyobb hangsúlyt. **Arról azonban, hogy az adórendszer részletszabályai hogyan szolgálják a legjobban és a legegyszerűbben ezeket a deklarált célokat, valószínűleg jóval többet tudnak a közgazdászok.** Az adózás végtelenül összetett terület, ahol az ördög valóban a részletekben rejlik; például az adókulcsok optimális meghatározásán, a bérterhek munkaerőpiaci hatásainak pontos előrejelzésén, a különféle adókedvezmények hatékony célzásán. A közgazdászok, akik

egészségüket gazdasági-pénzügyi döntések valós hatásainak felmérésével és elemzésével töltik, nyilvánvalóan nagyobb tapasztalati tudásból meríthetnek az ilyen részletszabályok jövőbeni hatásainak megítélésakor, mint a választott képviselők. És ami legalább ennyire fontos: **a politikusokkal összevetve magától értetődően a közgazdászok azok, akiket vélhetően kevésbé térítenek el politikai szempontok** (mindenekelőtt az újraválasztás esélyeinek növelése) **e célok következetes képviselétől**; így esetükben kevésbé fenyeget az a veszély, hogy szereplőkre szabott kivételezésekkel, egymásnak ellentmondó szabályokkal, a klientúraépítést szolgáló különalkukkal hatékonytalan és inkonzisztens adórendszert alkossanak.

Ezért javasolta a kilencvenes évek végén egy neves közgazdász, hogy az USA-ban a FED mintájára egy független szakmai testület, afféle „szövetségi adóügyi tanács” gondoskodjék a Kongresszus által meghatározott adózási prioritások szakmai érvényesítéséről. **Ebben a rendszerben a politikusok határoznák meg az adózás általános paramétereit:** például hogy a GDP hány százalékát tegyék ki az adóbevételek, hogy ebből hány százalék essen a felső tíz százalékra, vagy hogy melyek legyenek az adók által támogatott nagyobb társadalmi csoportok. Az adórendszer e paraméterekhez igazított kidolgozása azonban már a jegybankokhoz hasonló elven működő, meritokratikus alapon létrejött és független adóügyi tanács feladata lenne.¹⁰⁰

A legitim politikai szempontok érvényesülésének, illetve a szakmai hatékonyságnak és a pártatlanságnak az egyensúlyát Magyarországon is számos területen szolgálhatná ehhez hasonló, a politikai szempontoktól függetlenített bizottságok. Mindenekelőtt **olyan területekre érdemes gondolnunk, ahol a döntések eredményessége objektív mérőszámok alapján értékelhető, a politikai szempontok**

¹⁰⁰ Alan Binder javaslatát ismerteti és továbbgondolja: Jones, 2020: 92–93.

érvényesülése pedig egyértelműen gátolja a deklarált célok érvényesülését. Ezek a területeken – hasonlóan a bírói szervezethez vagy az adózás részletszabályainak imént javasolt reformjához – a politika által kijelölt célok szakmai megvalósításán sokkal hatékonyabban dolgozhatnának olyan tisztségviselők, akik nem a politikától nyerik felhatalmazásukat, hanem az adott szektorban releváns szakma képviselőitől.

Az adózás mellett ilyen döntéshozatali terület mindenekelőtt a közbeszerzéseké, ahol a rossz hatékonyság és a korrupció évről évre súlyos anyagi károkat okoz a magyar gazdaságnak, ráadásul a politikai rendszer legitimitását is közvetlenül rombolja. Egy empirikus kutatás épp abból vezette le a magyarországi közbeszerzési korrupció rendkívül magas szintjét, hogy **a politikának túl sok ponton van beleszólása a közbeszerzési források elosztásába és mindenekelőtt az ezeket lebonyolító bürokraták kiválasztásába.**¹⁰¹

▶ NYISSUK MEG A MAGYAR ÁLLAMOT A VILÁG LEGJOBB SZAKEMBEREI ELŐTT!

Fentebb már levezettük, hogy bizonyos hivatalok működésének hatékonyságát és függetlenségét egyaránt az szolgálja, ha a legjobb szakemberek irányítják azokat. A legjobb szakemberek pedig nem mindig feltétlenül az adott állam polgárai. **Ebből a megfontolásból döntött úgy több ország is, hogy bizonyos hivatalait megnyitja a világ legjobb szakemberei előtt, függetlenül azok állampolgárságától.** Nagy-Britanniában például 2013-ban egy kanadai közgazdászt kértek fel a jegybank vezetésére; az USA-ban, ha a FED elnöke nem is, de számos fontos tisztségviselője bármilyen állampolgárságú lehet; Hongkongban és Botswanában pedig rendszeresen alkalmaznak külföldi bírakat az igazságszolgáltatásban.¹⁰²

Semmi akadály nem lenne annak, hogy **egyértelmű szakmai kompetenciákat követelő feladatok betöltéséhez**

Magyarország is a világ teljes szakember-választékából válogasson – természetesen csak olyan területeken, amelyeken a magyar nyelv anyanyelvi szintű ismerete nem előfeltétele a hatékony munkavégzésnek. **A Magyar Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Népegészségügyi Központ vagy akár a Budapesti Közlekedési Központ vezetésére válasszuk ki nyílt pályázaton a világ legjobb szakembereit!** A pályázaton persze a hazai jogszabályi környezet megfelelő ismeretéről is tanúbizonyságot kellene tenni, így a magyar (illetve magyar származású, de magyar állampolgársággal nem rendelkező) pályázók még ebben a rendszerben is előnnyel is indulnának – és ha történetesen ők nyernek, még jobban is járnának, hiszen a vezető pozíciók megnyitása nyilvánvalóan maga után vonná a fizetések versenyképességének növelését is.

Semmi akadály nem lenne annak, hogy egyértelmű szakmai kompetenciákat követelő feladatok betöltéséhez Magyarország is a világ teljes szakember-választékából válogasson.

Az alapelv persze nem az, hogy magyar állampolgárságú szakember nem lehet a maga területén a világ legjobbjai – hanem az, hogy a szakmai kiválóságot nem a nemzetiség határozza meg, a világ egésze pedig egyszerűen nagyobb választási lehetőséget kínál Magyarországnál. Ennek belátásához senkinek nem kell félretennie a nemzeti büszkeségét, elég, ha csak logikusan gondolkodik. Ha a magyar labdarúgó-válogatott edzői lehetnek külföldi sztárok, miért ne lehetne az az adóhivatal vagy a jegybank vezetője, akik tevékenységének szakmai minősége jó eséllyel nagyobb mértékben befolyásolja a magyar emberek jólétét?

¹⁰¹ Dávid-Barrett-Fazekas, 2019.

¹⁰² Jones, i. m.: 71

▶ AHOL LEHET, AUTOMATIZÁLJUK A BÜROKRÁCIÁT!

Az állam működését – elsősorban a polgáraival való viszonyában – gyorsabbá és költséghatékonyabbá kell alakítani. **Tegyük automatikussá az adatátvitelt az állami szervek között, és váljék tilossá, hogy az állami szervek olyan dokumentumokat kérjenek a polgároktól, amelyeket egy másik állami szervtől is lekérhetnek.** Ez rengeteg felesleges „kör” tesz okafogyottá, gyorsítja a folyamatokat, és mindenekelőtt tehermentesíti az állampolgárokat, illetve a gazdasági szereplőket.

Tegyük automatikussá az adatátvitelt az állami szervek között.

▶ ÉRJE MEG JOBBAN AZ ORSZÁGNAK DOLGOZNI! – KÖZELÍTSÜK AZ ÁLLAMI ALKALMAZOTTAK BÉREIT A MAGÁNSZEKTORBAN DOLGOZÓKÉHOZ!

Haladjuk meg a közszféra vagy magánszféra 19–20. századi dilemmáját, vagyis azt a helyzetet, ahol a jól képzett és elhivatott munkavállalókat a kirívóan alacsony bérezés tartja vissza a közszférától! Ma a közigazgatásban dolgozók átlagos bére mintegy 10 százalékkal marad el a magánszektorban dolgozókéétól. **Ezt a különbséget 2030-ig csökkentjük nullára, hogy megérje az országnak dolgozni, és az állam a jövőben a legtehetségesebbek közül válogathasson!** Egy rendőr ne keressen rosszabbul, mint egy biztonsági őr, egy közszaászna vagy egy jogászna pedig érje meg legalább annyira minisztériumban dolgozni, mint egy bankban! A bérezés mellett ugyanakkor a teljesítmény ellenőrzését is a magánszektorhoz kell közelíteni, ahol csak lehet.

ZÁRSZÓ

E tanulmány azt tűzte ki célul, hogy választ adjon arra a kérdésre, mi lehet az állam szerepe a 21. században, és ezzel összefüggésben újraindítsa a gondolkodást arról, hol tart a magyar állam, illetve hogy hol tarthatna.

Erről a kérdésről korábban többnyire leegyszerűsítő logika alapján gondolkodtunk, ami megakadályozta azt, hogy tényleges problémáinkra megnyugtató válaszokat találhassunk. A kilencvenes évek óta sokat vitáztunk arról, hogy milyen („jóléti” vagy „éjjeliőr”), illetve hogy abszolút értékben mekkora legyen az állam szerepe a gazdaságban („kicsi” vagy „nagy”). Ezeket a vitákat nem zártuk le, hanem félbehagytuk, és a döntést végül kiengedtük a kezünk közül. Ezért **a magyar állam most ott „nagy”, ahol a saját autonóm érdekei úgy kívánják** (a központi közigazgatás mérete tekintélyes, az állam pedig bizonyos gazdasági ágazatokat tulajdonosként és támogatóként is kiemel), **és olyan területeken „kicsi” (például az alapvető közszolgáltatások, így az egészségügy és az oktatás vagy a szakpolitikai innováció területén), ahol nagyon is lenne tennivalója.**¹⁰³ Az ideologikus viták azonban a lényegi kérdéseket kerülték el, amelyek napjaink új típusú kihívásaival szembesülve a legfontosabbak: hogy **hol és milyen logika alapján van szükség az államra, és hol tud többet ártani, mint használni, illetve hogy hogyan függ össze az állam és a társadalom ereje.**

Az állam „erejének” valójában legfontosabb dimenziója az **állami kapacitás**, vagyis az, hogy mennyire képes szakpolitikai célokat átültetni a gyakorlatba. Ebből a szempontból nincs ellentmondás az „erős állam” és az „erős piac” között. Sőt, **minél „erősebb” az állam, annál jobban tudja támogatni a tőle független szereplők (így a „piac” és „az emberek”) saját céljait is.** A kérdés az, hogy az állam hajlandó-e költséges és akár kockázatos beavatkozásra ott, ahol tényleg szükség van rá, valamint hogy képesek vagyunk-e korlátozni az aktivitását ott, ahol más logikának kell érvényesülnie.

A másik fő tanulságunk, hogy **az állam „fejlesztése” akkor jó a társadalomnak, ha az állam erejének növekedésével az állam felett gyakorolt társadalmi kontroll szorossága is lépést tart.** A 17. századi angol filozófus, Thomas Hobbes a bibliai szörny, a leviatán allegóriáját használja az államra. Ez a leviatán egyesével a társadalom bármelyik tagjánál erősebb. Az utóbbi évszázadok azonban azt mutatták meg, hogy **a leviatán igenis „leláncolható”, vagyis hatalma növelésével párhuzamosan is korlátozható. És ha megfelelően féken tartjuk, olyan feladatokra lesz képes az érdekünkben, amelyek egyesével bármelyikünk erejét meghaladják.**

Napjainkra azonban a láncok meglazultak. Az információs technológia mind gyakrabban tett lehetővé ugrásszerű növekedést az állami működés hatékonyságában, és ez az ütem a belátható jövőben feltehetőleg tovább fog gyorsulni. Ez egyszerre szolgálhatja a közérdeket és jelenthet elemi erejű közveszélyt – hiszen nemcsak a bűnözés, az adóelkerülés vagy a szegénység elleni harc válhat hatékonyabbá, hanem az állampolgárok tömeges profilozása, megfigyelése, manipulálása és akár közvetlen kontrollja is. **Az állam erejének növelésével párhuzamosan ezért a legfontosabb feladat a társadalom szabadságának és beleszólásának a növelése, hogy elkerülhessük egy rémisztő technológiai disztópia kialakulását.**

Az állam „erejének” valójában legfontosabb dimenziója az állami kapacitás, vagyis az, hogy mennyire képes szakpolitikai célokat átültetni a gyakorlatba.

¹⁰³ Lásd Boros–Filippov, i. m.: 67–74.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Acemoglu, Daron (2005) Politics and economics in weak and strong states. *Journal of monetary Economics*, 52(7): 1199–1226.
- Acemoglu, Daron (2010) Institutions, factor prices, and taxation: virtues of strong states? *American Economic Review*, 100.2: 115–19.
- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. (2020) *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin Books.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon (2005) Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113.5: 949–995.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. (2002) *An African Success Story: Botswana*. SSRN műhelytanulmány, 2002.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. (2005a) The rise of europe: Atlantic trade, institutional change, and economic growth. *American Economic Review*, 95(3): 546–579.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. (2005b) Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1: 385–472.
- Acemoglu, Daron – Naidu, Suresh – Restrepo, Pascual – Robinson, James A. (2015) Democracy, Redistribution, and Inequality. In *Handbook of income distribution 2*. Elsevier: 1885–1966.
- Acemoglu, Daron – Jacob Moscona, Jacob – Robinson, James A (2016) State Capacity and American Technology: evidence from the nineteenth century. *American Economic Review*, 106(5): 61–67.
- Acemoglu, Daron – Naidu, Suresh – Restrepo, Pascual – Robinson, James A. (2019) Democracy does cause growth. *Journal of Political Economy*, 127(1): 47–100.
- Alesina, Alberto – Tabellini, Guido (2007) Bureaucrats or politicians? part i: a single policy task. *American Economic Review*, 97 (1): 169–179.
- Alesina, Alberto – Tabellini, Guido (2008) Bureaucrats or politicians? part ii: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics*, 92(3–4): 426–447.
- Ashraf, Nava – Bandiera, Oriana (2018) Social incentives in organizations. *Annual Review of Economics*, 10: 439–463.
- Ashraf, Nava – Bandiera, Oriana – Lee, Scott S. (2014) Awards unbundled: Evidence from a natural field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 100: 44–63.
- Ashraf, Nava – Bandiera, Oriana – Lee, Scott S. (2015) Do-gooders and go-getters: career incentives, selection, and performance in public service delivery. *Harvard Business School*.
- Atkinson, Anthony B. – Stiglitz, Joseph E. (2015) *Lectures on Public Economics: Updated Edition*. Princeton University Press.
- Bandiera, Oriana – Prat, Andrea – Valletti, Tommaso (2009) Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, 99(4): 1278–1308.
- Banerjee, Abhijit – Duflo, Esther – Imbert, Clement – Matthew, Santhosh – Pande, Rohini (2020) E-governance, accountability, and leakage in public programs: Experimental evidence from a financial management reform in india. *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(4): 39–72.
- Barro, Robert J. – Sala-i Martin, Xavier (1992) Public finance in models of economic growth. *The Review of Economic Studies*, 59(4): 645–661.
- Bel, Germà – Fageda, Xavier – Warner, Mildred E. (2010) Is private production of public services cheaper than public production? a meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553–577.
- Beramendi, Pablo – Dincecco, Mark – Rogers, Melissa (2019) Intra-elite competition and long-run fiscal development. *The Journal of Politics*, 81(1): 49–65.

- Bertrand, Marianne – Burgess, Robin – Chawla, Arunish – Xu, Guo (2020) The glittering prizes: Career incentives and bureaucrat performance. *The Review of Economic Studies*, 87(2): 626–655.
- Besley, Timothy (2011) Pathologies of the state. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(2): 339–350.
- Besley, Timothy – Persson, Torsten (2009) The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American economic review*, 99(4): 1218–44.
- Besley, Timothy – Persson, Torsten (2013) Taxation and development. In *Handbook of public economics*, volume 5, pages 51–110. Elsevier.
- Besley, Timothy – Ilzetzki, Ethan – Persson, Torsten (2013) Weak states and steady states: The dynamics of fiscal capacity. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(4): 205–35.
- Besley, Timothy J. (2019) State capacity, reciprocity, and the social contract. *Econometrica – Journal of the Econometric Society*, 88(4): 1307–1335.
- Best, Michael Carlos – Hjort, Jonas – Szakonyi, David (2017) *Individuals and organizations as sources of state effectiveness. Technical report*. National Bureau of Economic Research.
- Boros Tamás és Filippov Gábor (szerk.). *Magyarország 2030*. Osiris Kiadó és Egyensúly Intézet, 2020.
- Boycko, Maxim – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert W. (1996) A theory of privatisation. *The Economic Journal*, 106(435): 309–319.
- Brambor, Thomas – Goenaga, Agustín – Lindvall, Johannes – Teorell, Jan (2020) The lay of the land: information capacity and the modern state. *Comparative Political Studies*, 53 (2): 175–213.
- Brown, J. David – Earle, John S. – Telegdy Álmos (2006) The productivity effects of privatization: Longitudinal estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine. *Journal of Political Economy*, 114(1): 61–99.
- Bryson, Alex – Forth, John – Stokes, Lucy (2017) How much performance pay is there in the public sector and what are its effects? *Human Resource Management Journal*, 27(4): 581–597.
- Calln, Michael – Gulzar, Saad – Hasanain, Ali – Khan, Muhammad Yasir – Rezaee, Arman (2020) Data and policy decisions: Experimental evidence from Pakistan. *Journal of Development Economics*, 146: 102523.
- Campos, Maria M – Depalo, Domenico – Papapetrou, Evangelia – Pérez, Javier J – Ramos, Roberto (2017) Understanding the public sector pay gap. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(1): 7.
- Christensen, Britt (2019) Cyber state capacity: A model of authoritarian durability, ICTs, and emerging media. *Government Information Quarterly*, 36(3): 460–468.
- Dal Bó, Ernesto – Finan, Frederico (2016) At the intersection: A review of institutions in economic development. In Baland, Jean-Marie – Bourguignon, François – Platteau, Jean-Philippe – Verdier, Thierry: *The Handbook of Economic Development and Institutions*. Princeton University Press: 23–83.
- Dal Bó, Ernesto – Finan, Frederico – Rossi, Martín A (2013) Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128 (3): 1169–1218.
- Decarolis, Francesco – Giuffrida, Leonardo M. – Iossa, Elisabetta – Mollisi, Vincenzo – Spagnolo, Giancarlo (2018) *Bureaucratic competence and procurement outcomes. Technical report*. National Bureau of Economic Research.
- Demirguc-Kunt, Asli – Klapper, Leora – Singer, Dorothe – Ansar, Saniya – Hess, Jake (2018) *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. The World Bank.
- Dincecco, Mark – Prado, Mauricio (2012) Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, 17(3): 171–203.
- E. Dittmar, Jeremiah – Meisenzahl, Ralf R. (2020) Public good institutions, human capital, and growth: evidence from German history. *The Review of Economic Studies*, 87(2): 959–996.
- Dixit, Avinash (2002) Incentives és organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of human resources*, 696–727.

Egyensúly Intézet (2021a) *Hogyan újítsuk meg a demokráciát? Az Egyensúly Intézet szakpolitikai javaslatai a magyar demokrácia korszerűsítésére.* Egyensúly Intézet, https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2022/02/ei_demokracia_javaslat_v3-1.pdf – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 16.

Egyensúly Intézet (2021b) *Hogyan csökkentjük a szegénységet? Az Egyensúly Intézet szakpolitikai javaslatai a jóléti juttatások rendszerének átalakításáról.* Egyensúly Intézet, https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2021/11/ei_szegenyseg_hatter_v2.pdf – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 16.

Egyensúly Intézet (2021c) *Hogyan legyünk gazdagabbak? Az Egyensúly Intézet javaslatai a magyar gazdasági növekedés dinamizálásáról.* Egyensúly Intézet, https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2022/05/ei_gazdnov2022_hatter_v5_web.pdf – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 1.

Estrin, Saul – Hanousek, Jan – Kocenda, Evzen – Svejnar, Jan (2009) The effects of privatization and ownership in transition economies. *Journal of Economic Literature*, 47(3): 699–728.

Fergusson, Leopoldo – Molina, Carlos A. – Robinson, James A. (2020) *The weak state trap. Technical report.* National Bureau of Economic Research.

Finan, Frederico – Olken, Benjamin A. – Pande, Rohini (2017) The personnel economics of the developing state. In *Handbook of Economic Field Experiments*, 2. Elsevier: 467–514.

Fischbacher, Urs – Föllmi-Heusi, Franziska (2013) Lies in disguise – An experimental study on cheating. *Journal of the European Economic Association*, 11(3): 525–547.

Flückiger, Matthias – Ludwig, Markus – Önder, Ali Sina (2019) Ebola and state legitimacy. *The Economic Journal*, 129(621): 2064–2089.

Fukuyama, Francis (2011) *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution.* Farrar, Straus and Giroux.

Giordano, Raffaella – Depalo, Domenico – Pereira, Manuel Coutinho – Eugène, Bruno – Papapetrou, Evangelia – Perez, Javier J. – Reiss, Lukas – Roter, Mojca (2011) The public sector pay gap in a selection of Euro area countries. 2011. European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf> – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 12.

Gulzar, Saad – Pasquale Benjamin J. (2017) Politicians, Bureaucrats, and Development: Evidence from India. *American Political Science Review*, 111 (1): 162–183.

Haggard, Stephan (2004) Institutions and growth in east asia. *Studies in comparative international development*, 38(4): 53–81.

Hanna, Rema – Wang, Shing-Yi (2017) Dishonesty and selection into public service: Evidence from india. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3): 262–90.

Hanson, Jonathan K. – Sigman, Rachel (2013) Leviathan’s latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. In *APSA 2011 Annual meeting paper*.

Hart, Oliver – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert W. (1997) The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1127–1161.

Herrera, Helios – Martinelli, César (2013) Oligarchy, democracy, and state capacity. *Economic Theory*, 52(1): 165–186.

Holbein, John (2016) Left Behind? Citizen Responsiveness to Government Performance Information. *American Political Science Review*, 110(2): 353–3687.

Khalil, Lydia (2022) *Digital Authoritarianism, China and Covid.* Lowy Institute, november 2. <https://www.lowyinstitute.org/publications/digital-authoritarianism-china-and-covid> – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 10.

Johnson, Noel D. – Koyama, Mark (2017) States and economic growth: Capacity and constraints. *Explorations in Economic History*, 64:1–20, 2017.

Jones, Garreth (2020) *10% Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less.* Stanford University Press.

Köllő János (2013) A közszféra bérszintje és a magánszektorból átlépők szelekciója 1997–2008 között. *Közgazdasági Szemle*, 60.

május: 523–554.

Kurzweil, Ray (2013) *How to create a mind: The secret of human thought revealed*. Penguin.

Juhász Réka (2018) Temporary protection and technology adoption: Evidence from the napoleonic blockade. *American Economic Review*, 108(11): 3339–3376.

Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart – Mastruzzi, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Group, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf> – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 1.

Kornai János (1986) The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1): 3–30.

Krugman, Paul R. (1987) Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, 1(2): 131–144.

Lee, Melissa M. – Zhang, Nan (2017) Legibility and the informational foundations of state capacity. *The Journal of Politics*, 79(1): 118–132.

Levin, Jonathan – Tadelis, Steven (2010) Contracting for government services: Theory and evidence from us cities. *The journal of industrial economics*, 58(3): 507–541.

Lindvall, Johannes – Teorell, Jan (2016) *State capacity as power: a conceptual framework*. Department of Political Science, Lund University, 2016.

Lovics Gábor – Szőke Katalin – Tóth Csaba – Ván Bálint (2019) The Effect of Introduction of Online Cash Registers on Reported Turnover in Hungary. Magyar Nemzeti Bank (Central Bank of Hungary).

Lucifora, Claudio – Meurs, Dominique (2006) The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy. *Review of Income and wealth*, 52(1): 43–59.

Meckling, Jonas – Nahm, Jonas (2018) The power of process: State capacity and climate policy. *Governance*, 31(4): 741–757.

Meggison, William L. – Netter, Jeffrey M. (2001) From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of economic literature*, 39(2): 321–389.

MNB (2022) *Sajtóközlemény a Magyar Nemzeti Bank előzetes statisztikai mérlegéről*. MNB, március. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnbmerleg-hu-202203.pdf> – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 12.

Muralidharan, Karthik – Niehaus, Paul – Sukhtankar, Sandip (2016) Building state capacity: Evidence from biometric smartcards in india. *American Economic Review*, 106(10): 2895–2929.

Muralidharan, Karthik – Niehaus, Paul – Sukhtankar, Sandip – Weaver Jeffrey (2018) *Improving last-mile service delivery using phone-based monitoring*. Technical report. National Bureau of Economic Research.

North, Douglass C. (1991) *Journal of economic perspectives*, 5(1): 97–112.

North, Douglass C. – Weingast, Barry R. (1989) Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The journal of economic history*, 49(4): 803–832.

OECD (2022) *Taxing Wages, 2022*. OECD Publishing.

Parker, Susan W. – Todd, Petra E. (2017) Conditional Cash Transfers: The Case of Progres/Oportunidades. *Journal of Economic Literature*, 55(3): 866–915.

Perry, James L – Hondeghem, Annie (2008) Building theory and empirical evidence about public service motivation. *International public management journal*, 11(1): 3–12.

Perry, James L – Hondeghem, Annie – Wise, Lois Recascino (2010) Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public administration review*, 70(5): 681–690.

Piano, Ennio E. (2019) State capacity and public choice: a critical survey. *Public Choice*, 178(1): 289–309.

Pomeranz, Dina – Vila-Belda, José (2019) Taking state-capacity research to the field: Insights from collaborations with tax authorities. *Annual Review of Economics*, 11: 755–781.

Rubolino, Enrico (é. n.) Taxing the ghosts: The public finance effects of curbing tax evasion. <https://ntanet.org/wp-content/>

[uploads/2020/02/Enrico-Rubolino-Session1503_Paper2757_FullPaper_1.pdf](#) – utolsó letöltés időpontja: 2022. július 31.

Sala-i Martin, Xavier X. (1997) *I just ran four million regressions. Technical report*. National Bureau of Economic Research.

Schneider, Friedrich – Raczkowski, Konrad – Mróz, Bogdan (2015) Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1): 34–51.

Serikbayeva, Balzan – Kamat, Abdulla – Oskembayev, Yessengali () State capacity in responding to COVID-19. MPRA műhelytanulmány (No. 101511). <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/101511/>

Shleifer, Andrei (1998) State versus private ownership. *Journal of economic perspectives*, 12(4): 133–150.

Shleifer, Andrei – Vishny, Robert W. (1994) Politicians and firms. *The quarterly journal of economics*, 109(4): 995–1025.

Soifer, Hillel (2008) State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3–4): 231.

Stasavage, David (2020) Democracy, Autocracy, and Emergency Threats: Lessons for COVID-19 From the Last Thousand Years. *International Organization*, augusztus: 1–17.

Sung, Myung Jae – Awasthi, Rajul – Lee, Hyung Chul (2017) *Can Tax Incentives for Electronic Payments Reduce the Shadow Economy? Korea's Attempt to Reduce Underreporting in Retail. Working Paper*. World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25945/WPS7936.pdf?sequence=1&isAllowed=y> – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 1.

Vakhal Péter – Vékás Péter (2021) Az árnyékgazdaság okai Kelet-Közép-Európában. *Statisztikai Szemle*, 99(2): 115–141.

World Bank (2020) *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*. World Bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf> – utolsó letöltés időpontja: 2022. augusztus 1.

RÓLUNK

Az Egyensúly Intézet jövőorientált szellemi műhely, amely hazánk számára készít jövőképeket, szakmai javaslatokat. Kidolgozni az ország politikai, gazdasági és kulturális jövőképét, szilárd szellemi alapot teremteni a magyarok felemelkedéséhez – a gyorsan változó 21. században az Egyensúly Intézet ezt tekinti egy agytröszt legfontosabb feladatának.

Olyan témákról gondolkodunk, amelyekről kevesebb szó esik a nyilvánosságban, mint kellene. Ilyen téma a robotizáció és az átalakuló munkaerőpiac, levegőnk és folyóvizeink tisztasága, a nemzeti öntudat és a közösségek szerepe egy ország életében, az oktatás jövője, az ország gazdasági kitörési pontjai vagy a megváltozó világrend.

Az Egyensúly Intézet állandó kutatói csapata és tanácsadói testülete közgazdászokból, szociológusokból, politikai elemzőkből, klímaszakértőkből, külpolitikai szakértőkből áll. Sokszínű és magasan képzett, professzionális csapatunk széles körű tapasztalatokkal rendelkezik az akadémiai kutatás és az alkalmazott tudomány területéről egyaránt.

SZAKÉRTŐINK



BOROS TAMÁS

Igazgató és társalapító

Az egyik vezető európai agytröszt, a brüsszeli székhelyű Foundation for European Progressive Studies (FEPS) tudományos tanácsának tagja. A Policy Solutions elemző- és tanácsadó intézet korábbi társtulajdonosa és -igazgatója. Rendszeres vendége volt politikai elemző műsoroknak, gyakran nyilatkozik vezető nemzetközi médiumoknak. Korábban szakértőként dolgozott az Európai Bizottságban és a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumában. Kutatási területe a magyar és az európai uniós politikai kommunikáció, illetve a populizmus.



FILIPPOV GÁBOR

Kutatási igazgató

Korábban országgyűlési szakértőként, majd a Magyar Progresszív Intézet politikai elemzőjeként és vezető elemzőjeként dolgozott. Elemzései, kommentárjai számos hazai és külföldi sajtótermékben megjelentek, televíziós és rádiós műsorok gyakori vendége. Kutatási területe az európai, valamint a magyar szélsőjobboldal, az antiszemitizmus és az iszlamofóbia története és jelene, illetve a modern autokráciák működése.



CSERNUS DÓRA

Vezető klíma- és környezetpolitikai szakértő

Tanácsadóként dolgozott a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Hivatalában és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, ahol Magyarország álláspontját képviselte különböző EU, ENSZ és OECD fórumokon. Később a Klímapolitika Kutató és Tanácsadó Kft. nemzetközi fejlesztésekért felelős igazgatójaként, majd független környezet- és klímapolitikai szakértőként kamatoztatta tudását. Fő szakterülete a klímapolitika, a levegőtisztaság-védelem és a vízvédelem.



BECSEY ZSOLT

Vezető közgazdász

Gazdaságtervezőként kezdte a pályáját a Nemzetgazdasági Minisztériumban, majd a Magyar Nemzeti Bankban dolgozott közgazdasági elemzőként, később modellezőként. Szakterülete az iparpolitika, a többszektors vektorelemzések, a makroökómia, a kkv-szakpolitika és a versenyképesség.



Egyensúly Intézet

Cím: **H-1026 Budapest, Szilágyi Erzsébet fasor 73.**
Telefon: **+36 1 249 5238**

Honlap: **www.eib.hu**
E-mail: **info@eib.hu**

Facebook



Twitter



LinkedIn

