

# A magyar központi közigazgatás strukturális dinamikája

## Részletes zárójelentés

2018 április

NKFIH-azonosító: 106333

Kutatásvezető: prof. Hajnal György tudományos tanácsadó, MTA TK PTI

## **1 A kutatási ambíciója és céljai. Kutatási kérdések és a kutatás módszere**

A kutatási projektet megalapozó pályázati anyag viszonylag részletesen bemutatta a kutatás céljait, kérdéseit és tervezett eszközeit. Az önismétlést kerülendő ezek közül az alábbiakban csak a legfontosabbakra, illetve – főként – a némileg megváltozott elemekre, hangsúlyeltolódásokra térek ki.

Az állami (központi kormányzat általi) közfeladat-ellátást ténylegesen elvégző, igen változatos és időben is változó formában működő szervezeti infrastruktúra – Magyarországon ez főként az országos illetékességű közigazgatási szervezeteket, közintézményeket és a közfeladatot ellátó állami vállalatokat jelenti – fontosságára egy, a részvételemmel zajló, nemzetközi kutatási projekt (COST IS601 CRIPO) irányította rá a figyelmet. Ekkor vált világossá a számomra, hogy ennek tudományosan és empirikusan is meglehetősen elhanyagolt, kevésbé ismert területnek – vagyis az ügynökség típusú szervezeteknek – az explorációja és a főbb mozgásirányait meghatározó oksági mechanizmusoknak a vizsgálata nem csak elméletileg, hanem a közpolitika gyakorlatában is fontos jelentősége van.

A kutatás célja ennek megfelelően kettős volt: egyfelől a fenti szervezeti kör nagy időtávú és széles spektrumú (nagy szervezeti részpopulációkra kiterjedő) feltárása, adatszerű leírása, másfelől pedig azoknak az erőknak és hatásmechanizmusoknak a jobb megértése, amelyek a mindenkori kormányzatoknak az ügynökség típusú szervezetekkel kapcsolatos – időben és térben is igencsak szélsőséges keretek között váltakozó – „hozzaállását”, az azokra való támaszkodásukat meghatározzák, befolyásolják.

A kutatás két nagy – egymást erősítő, koordináltan kialakított – komponense közül az egyik, nagyobb, a kvantitatív, (időben és funkcionálisan) széles empirikus spektrumú, statisztikai adatelemzésen alapuló vizsgálat volt. A másik komponens pedig a durvább, statisztikai eszközökkel megragadható, „makró” összefüggések helyett az ezen összefüggések konkrét kibomlását megalapozó oksági mechanizmusok kvalitatív azonosítását és értelmezését foglalta magába. Ennek eszköze alapvetően az alkalmasan megválasztott empirikus eseteket nagy részletezettséggel vizsgáló esettanulmányok voltak. E két – kvantitatív, illetve kvalitatív – mozzanat együttesen a kutatás kevert módszertanú (*mixed method*) felépítésére adott lehetőséget.

## **2 A kutatás folyamata; technikai aspektusok és nehézségek**

Míg a kutatás kvalitatív komponense módszertani szempontból nem tartogatott különösebb kihívásokat, addig a kvantitatív, adatbázis-építő komponenssel kapcsolatban már a munka tervezési szakaszában komoly nehézségekkel számoltunk. Hasonló adatbázisok építésére még a Magyarországnál jóval adatgazdagabb országokban is ritkán és csak nagy – e projekténél jóval nagyobb – idő- és erőforrásbeli ráfordítással tesznek kísérletet. A régebbi időszakok (különösen a kilencvenes évek) erősen hiányos adataiból, az adatbázisok kategóriáinak időbeli össze-nem-hasonlíthatóságából, az (elvileg/jogi értelemben) nyilvános adatok gyakorlati hozzáférhetetlenségéből és hasonlókból fakadó nehézségek tehát már a tervezési fázisban ismertek voltak. A gyakorlati megvalósítás során azonban ezek leküzdése a vártnál is jóval nagyobb problémát, ráfordítást és elvi, valamint technikai kihívásokat tartogatott. Alapvetően ennek – tágabb értelemben pedig az adatbázis-építési komponens kivételesen ambiciózus voltának – tulajdonítható, hogy a projekt végrehajtását két alkalommal is meg kellett hosszabbítani.

Az adatok tisztítása, ellenőrzése, az adathiányok pótlása lényegében folyamatos – és 100%-ban valószínűleg soha el nem végezhető – feladatot jelentett, illetve fog jelenteni a továbbiakban is (ld. később a kutatási eredmények további hasznosíthatóságáról szóló pontot).

## **3 A kutatás elméleti eredményei**

A kutatás kvantitatív komponense tekintetében a főbb eredményeink:

- a) Létrehoztuk az országos illetékességű hivatalok és közintézmények létrehozási és megszűnési adatokat, valamint jogelőd-jogutód kapcsolatokat is tartalmazó, az 1990-2016 időszakot felölelő, elektronikus adatbázisát. (N.B.: világszerte tíznél kevesebb országról létezik hasonló adatszett.)
- b) Létrehoztuk az országos feladatot ellátó, állami tulajdonú gazdasági társaságok létrehozási és megszűnési adatokat, valamint jogelőd-jogutód kapcsolatokat is tartalmazó, hasonló időszakot felölelő adatbázisát. (N.B.: Világszerte mindössze néhány országról létezik hasonló adatszett.)
- c) Az adatok statisztikai vizsgálata (regressziós időszorelemzés, illetve deskriptív elemzések) révén azonosítottunk több, a fenti két szervezeti populáció időbeli alakulását leginkább befolyásoló tényezőt, illetve sikeresen elvetettünk más, a vonatkozó elméletekből derivált magyarázó hipotézist.

Az ügynökség típusú szervezetekre irányuló kormányzati adminisztratív politikát befolyásoló tényezőknek a fenti két szervezeti kör – tehát a költségvetési szervek (közigazgatási szervek és költségvetési szervek), illetve az állami vállalatok – vonatkozásában való vizsgálati tesztelése az alábbi eredményeket mutatják:

Hipotézis (magyarázó tényező)	Közigazgatási szervek és közintézmények (országos feladatkörrel)	Állami tulajdonú, közfeladatot ellátó gazdasági társaságok (országos feladatkörrel)
Költségvetési-pénzügyi válság	N	I
Kormányváltások (parlamentari ciklusok)	N	N
Kormányzati ideológia („a kormányzat színe”)	I	N
„Standard” vállalatgazdasági tényezők	N.A.	N
Adminisztratív doktrínák (New Public Management / NPM, poszt-NPM)	N	N

**1. táblázat: A különböző típusú, ügynökség jellegű szervezetekre irányuló kormányzati adminisztratív politikát befolyásoló tényezők magyarázó ereje**

A fenti kutatási eredmények jelentős információértékkel bírnak, hiszen több, a nemzetközi irodalomban elméletileg és empirikusan is jelentős mértékben megalapozott elmélet érvényességének korlátaira mutatnak rá. Ugyanakkor új magyarázat-elemeket is exponálnak, melyek érvényességét további vizsgálatok által lehetséges, illetve szükséges meghatározni.

Szintén érdekes gyakorlati és elméleti kérdéseket vet fel, illetve perspektívákat nyit az a körülmény, hogy az állami vállalati formában működő, illetve a költségvetési szférába tartozó közfeladat-ellátó szervezetek dinamikája – amint azt a fenti táblázat mutatja – meglehetősen különböző hatótényezők mentén alakul. Míg a gazdasági társasági formában működő szervezetek esetében a költségvetési-pénzügyi tényezők minden másnál határozottabban fejtik ki – egyelőre úgy tűnik: kizárólagos – hatásukat, addig a költségvetési szféra szervezeti alapvetően ideológiai, „világképi” tényezők mentén látszanak alakulni. A vizsgált jelenségkör mögött álló ezen oksági szerkezetre vonatkozó kutatások jelenleg nagy mértékben hiányoznak nem csak a téma magyar, hanem nemzetközi irodalmából is, így fontos új elméleti kutatási irányokat jelölnek ki.

A kutatás kvalitatív komponense tekintetében a főbb eredményeink:

- a) Konkrét, elméleti alapon kiválasztott eseteket célzó esettanulmányokban megvizsgáltuk a kvantitatív elemzések során is figyelembe vett (az elméletből derivált), az ügynökség típusú szervezetekkel kapcsolatos kormányzati adminisztratív politikát alakító tényezők tényleges hatásmechanizmusait, megjelenési formáit.
- b) Az esettanulmányok részben árnyalták, részben pedig bővítették a kvantitatív, nagymintás vizsgálatok során feltárt összefüggésekkel és magyarázatokkal kapcsolatos ismereteinket.

A több eseten – így a „Kormányablakok”, illetve a kormányzati informatikai ügynökségek empirikus bázisán – elvégzett vizsgálatok különösen a „politikai mítoszok”, illetve a hatalmi motívumok jelentőségét exponálták nagy hangsúllyal mint a kormányzat szervezetalakítási magatartását befolyásoló tényezőket.

## **4 A kutatási eredmények eddigi és lehetséges további hasznosítása**

A fenti eredmények semmiképpen nem jelentik a kutatás lezárultát. Ellenkezőleg: mind empirikus téren – az adatok további kiegészítése és tisztítása, illetve mindenképp előtte a két nagy szervezeti kör közös adatbázisban és közös magyarázó változók mentén történő elemzése révén további jelentős feladatok és lehetőségek állnak a kutatócsoport előtt. E zárójelentés benyújtásának pillanatában két további publikáció áll az elkészülés végső fázisában, és várhatóan további munkák is születnek még a szervezeti adatbázis elemzéséből.

## **5 Publikációk**

Hajnal György és Vida Sarolta (2017): Az ügynökség típusú közigazgatási szervezetek populációs dinamikája és az azokat formáló tényezők 1990 és 2014 között, *Politikatudományi Szemle* 26(3): 23-52

Hajnal, György és Vida Sarolta (2017): Az ügynökség típusú közigazgatási szervezetek populációs dinamikája és azokat formáló tényezők (1990-2014), Magyar Politikatudományi Társaság, 2017. Vándorgyűlés, Győr, Magyarország, jún. 10-11 2017

Hajnal, György és Vida Sarolta (2017): The Dynamics of Agencies in Post-Transition Hungary, IRSPM, 21st Annual Conference, Budapest, Hungary, 19-21 April 2017

Hajnal, György, Kucsera Bence és Csengődi Sándor (2016): Functional or doctrinal? Agencification through state owned enterprises: Patterns and driving forces in post-transition Hungary, EGPA, 2016 Annual Conference, Utrecht, The Netherlands, 24-26 August 2016

Hajnal, György, Csengődi Sándor és Kucsera Bence (2016): Functional or doctrinal? Structural dynamics of the state owned enterprises sector in post-transition Hungary, IRSPM, IRSPM 2016 Annual Conference, Hong Kong, Hong Kong, 13-15 April 2016

Hajnal, György, Csengődi Sándor és Kucsera Bence (2016): Állami vállalatok tüdőklése és – tüdőklése? Az állami vállalati szektorral kapcsolatos adminisztratív politika 1998-2014 között, :

Hajnal, György (2014): Coordination Practices in Hungary: The Case of Széll Kálmán Working Group, In: Laegreid, Per et al. (2014) (ed.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*, Basingstoke/New York: Palgrave pp. 225-236

Hajnal, György és Kovács Éva (2012): Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms, *Working Papers in Political Science* 2012/9

Kovács, Éva és Hajnal György (2014): 'Government Windows': One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary, In: Laegreid, Per et al. (2014) (ed.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*, Basingstoke/New York: Palgrave pp. 237-247

Hajnal, György és Kádár Krisztián (2015): Organizational autonomy and political control of Hungarian governmental agencies. The case of the Government's ICT policy, In:

Nemec, Juraj and Michiel S. de Vries (2015) (ed.): Implementation of New Public Management tools, : Bruylant pp. 205-226

Hajnal, György, Kádár Krisztián és Kovács Éva (2018, megjelenés alatt): Government capacity and capacity building in Hungary: A new model in the making? NISPAcee Journal of Public Policy and Administration, 2018/1