



CORRUPTION  
RESEARCH CENTER  
BUDAPEST

# A magyar törvényhozás minősége 1998-2012 – leíró statisztikák

*Előzetes kutatási eredmények*

*Budapest, 2014. február*

A kutatóközpontot (CRCB) 2013 novemberében abból a célból hoztuk létre, hogy intézményes keretet adjon annak a kutatómunkának, amely a gazdaságban megfigyelhető korrupciós jelenségek és szélesebb értelemben a szabályozási kudarcok okainak és jellemzőinek rendszerezett, tudományos feltárására irányul. Úgy gondoljuk, hogy egy társadalomban a korrupciós jelenségek a piacok és a társadalmi intézmények nem hatékony működésére vezethetők vissza, amelyekben döntő szerepet játszik az ezeket a viszonyokat működtető egyének magatartása és e magatartást meghatározó tényezők.

Kutatásaink során a gazdasági szereplők szintjén értelmeztük, a magatartásukat befolyásoló tényezők és intézményi feltételek empirikus vizsgálatát tűzzük ki célul.

Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB): <http://www.crcb.eu/>

A riportot a Corruption Research Center Budapest (CRCB) kutatócsoportja készítette. A kutatás folytatását a központ pénzügyi erőforrásai, és a résztvevők önkéntes munkája tette lehetővé.

A kutatás folytatásához minden anyagi segítséget szívesen fogadunk, illetve várjuk önkéntesek jelentkezését, akik egyetértenek céljainkkal és bekapcsolódnának a munkába ([info@crcb.eu](mailto:info@crcb.eu)).

## **A magyar törvényhozás minősége 1998-2012 – leíró statisztikák** *Előzetes kutatási eredmények*

Támogatók, együttműködő partnerek

3gteam: <http://www.3gteam.hu/>

Erőforrástérkép projekt (MTA KRTK KTI): <http://regionaldata.org>

Átlátható Állam: <http://www.atlathatoallam.hu/>

Munkatársak:

Czibik Ágnes	közgazdász
Fazekas Mihály	Ph.D. hallgató, University of Cambridge
Fóra Gyula	egyetemi hallgató, ELTE
Tóth Bence	közgazdász
Tóth István János	Ph.D, tudományos főmunkatárs, MTA KRTK KTI

Külső szakértők:

Dr. Kelemen Zoltán	ügyvéd
Gyenesse Jenő	programtervező matematikus
Uhrin Tamás	programtervező matematikus
Dr. Volford Anita Adrienn	ügyvédjelölt

Corruption Research Center Budapest  
e-mail: [info@crcb.eu](mailto:info@crcb.eu)  
internet: <http://www.crcb.eu/>

A kézirat lezárva: 2014. február 14.

## Abstract

*This paper describes some basic characteristics of the Hungarian legislation in 1998-2012 through publicly accessible online administrative data. Our focus is to compare the 2010-2012 period to former years. We assume that these characteristics – the number of days elapsed between submitting a bill and the publication of the final law; the type of the person/organisation who submitted the bill; number of modifications that become necessary a short time after the publication of the law - can indicate the quality of the law-making process and the fragile balance between two basic requirements for legislation: reacting to social and economic changes and providing a predictable environment for citizens, firms and organisations.*

*Our preliminary results indicate that the accelerating law making process in Hungary since 2010 has had some negative effects on the stability of the legal environment, the adequate preparation of laws and the role of societal consultation; hence, the overall quality of legislation.*

## Összefoglalás

*Jelen riportban az 1998-2012 közötti magyar törvényalkotás minőségét vizsgáljuk nyilvánosan elérhető adminisztratív adatokon keresztül, különös tekintettel a 2010-2012-es időszak korábbi évekkkel való összehasonlítására. Feltételezzük, hogy a törvényhozási folyamat egyes objektív jellemzői – a törvényjavaslat benyújtásától a kihirdetésig eltelt idő; a benyújtó típusa; a rövid időn belül szükségessé váló módosítás ténye – alkalmasak a törvényhozás minőségének jellemzésére. Eredményeink arra utalnak, hogy a 2010 óta felgyorsult törvényhozási folyamat kedvezőtlen hatásai közé tartozik a jogi környezet stabilitásának csökkenése és a szakmai előkészítés valamint társadalmi egyeztetés terének szűkülése.*

## Bevezetés

Nem árt elégszer hangsúlyozni: egy ország hosszú távú gazdasági és társadalmi fejlődését alapvetően meghatározza, hogy az az intézményrendszer és jogrend, amelynek keretei között a lakosság él, a vállalkozások működnek, mennyire kiszámítható, felel meg a jogbiztonság követelményének, mennyire védi a magántulajdont, ösztönzi az innovációt, erősíti bizalmat<sup>1</sup>.

A törvények és a törvényhozás minősége fontos tényező, amelynek közgazdasági szempontú mérése és elemzése elősegíti annak megválaszolását, hogy milyen intézményi feltételek hatnak inkább pozitívan a gazdasági növekedésre, erősítik a piaci versenyt, és melyek teszik inkább lehetővé a törvényhozói hibákat, adnak teret a törvényhozói korrupciónak, és eredményeznek így növekvő jóléti veszteségeket. A törvények és igazságügyi rendszerek közgazdasági elemzésének középpontjában ezek a kérdések állnak<sup>2</sup>.

Az intézményrendszer, a jogbiztonság, a jogrend vizsgálatában és a gazdasági fejlettséggel és növekedéssel való összefüggésének elemzésében a kutatások egyrészt a nemzetközi összehasonlíthatóság követelményét tartják szem előtt, másrészt az intézményi, jogi tényezőkre vonatkozóan alapvetően a gazdasági szereplők (döntően vállalkozások vezetői) percepcióján alapuló információkat gyűjtene és elemzene<sup>3</sup>.

Kutatásunkban mi a magyar törvényhozás vizsgálatára szűkítjük elemzésünket és nem percepcióból származó, hanem objektív, a törvényhozás működését jellemző adatok rendszerezésére és elemzésére összpontosítunk.

A kutatás három kérdés megválaszolására irányul: az 1990-2014 közötti korszakban milyen statisztikai jellemzőkkel írható le a magyar törvényhozás a törvények előkészítésének, parlamenti vitájának és törvény módosítások adatai alapján (a);

---

<sup>1</sup> Lásd: North, D. C. (1981): Structure and Change in Economic History. New York: W. W. Norton; valamint Acemoglu, D. – Robinson J. A. (2013): Miért buknak el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete. HVG Könyvek, HVG Kiadó.

<sup>2</sup> "We began with the question of which legal regimes better support economic growth and the development of markets. The analysis in this paper suggests that making progress on that question will require moving beyond the simple dichotomy between common law and civil code regimes that has thus far dominated the literature. This model suggests that, abstracting from (admittedly important) issues of judicial corruption and the quality of law enacted in legislatures, the important distinctions between legal regimes are found not in the reliance on code versus caselaw but rather in the institutional determinants of judicial incentives and the capacity for a legal regime to generate investments in legal human capital that reduce legal error. Lásd: Gillian K. Hadfield (2008): The levers of legal design: Institutional determinants of the quality of law, Journal of Comparative Economics, Volume 36, Issue 1, March 2008, pages 43–73.,

[http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID992880\\_code49181.pdf?abstractid=988800&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID992880_code49181.pdf?abstractid=988800&mirid=1)

<sup>3</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi (2008): Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007, June 24, 2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4654, [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID1151867\\_code332182.pdf?abstractid=1148386&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1151867_code332182.pdf?abstractid=1148386&mirid=1)

hogyan változott a jogbiztonság a törvények stabilitása eredményeképp (b); milyen összefüggés mutatható ki egy törvényről való döntés jellemzői és a törvény nem kívánt közgazdasági hatásainak jelentkezése között (c).

A törvények és a törvényhozás minősége nagymértékben határozza meg egy ország lakosságának, valamint üzleti és civil szférája szervezeteinek mindennapi életét és működését. A törvényhozás minősége két kiemelt szemszögből is meghatározható: egyrészt reagáljon a társadalmi, gazdasági, demográfiai és más változásokra, vagyis életszerű módon adjon keretet a lakosság, a vállalkozások, szervezetek mindennapi tevékenységeiknek. Másrészt nyújtson ésszerű mértékben állandóságot, kiszámíthatóságot, stabilitást, hogy lehetővé tegye a lakosság, a vállalkozások és szervezetek számára az adekvát alkalmazkodást, megalapozott tervek készítését.

Meglehetősen nehéz felmérni, hogy mennyire felel meg e két feltételnek egy ország törvény-állománya, ugyanakkor rendelkezésünkre állnak olyan eszközök, amelyekkel közvetett módon - a törvényhozás folyamatának jellemzőin keresztül – juthatunk információhoz ezzel kapcsolatban.

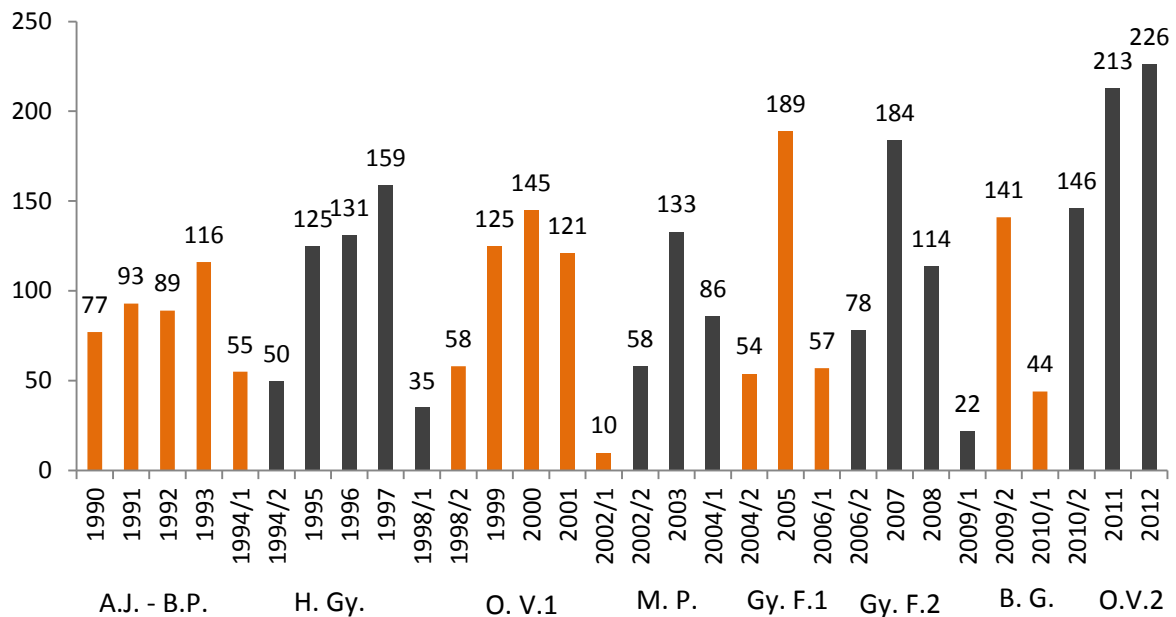
E kutatási riportban olyan információkat összegzünk, amelyek nyilvánosan elérhetőek az Országgyűlés honlapján ( <http://www.parlament.hu/> ). A honlapról 1998-tól kezdve érhetőek el az Országgyűlés munkája során keletkező irományok szövegei és további adatok ezekhez kapcsolódóan, például benyújtásuk és elfogadásuk dátuma, szavazási arányok, a benyújtó személye.

A jelen kutatási riport a fent vázolt kutatási program néhány előzetes eredményét közli, döntően a 2006-2012 közötti időszak törvényhozásának adatai alapján.

## 1. Jelentősen ingadozik évenként az elfogadott törvények száma

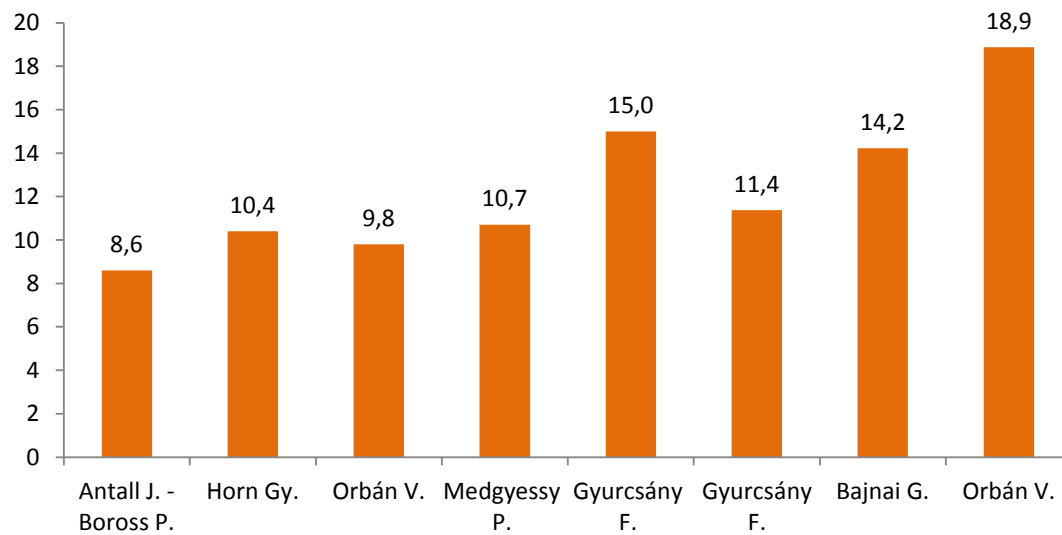
1. A törvények számának jelentőségét az adja a minőség szempontjából, hogy a törvények mennyisége alapvetően meghatározza, hogy mennyi idő jut e törvények szakmai előkészítésére és társadalmi egyeztetésére. Az 1. ábrán megfigyelhető, hogy 2011-ben és 2012-ben kiemelkedő számú törvény elfogadására és kihirdetésére került sor.

1. ábra: Kihirdetett törvények száma évente és kormányonként (db)



2. Az összehasonlítás megkönnyítése érdekében a 2. ábrán bemutatjuk az egyes kormányokra jellemző havi átlagos kihirdetett törvények számát is. Egyértelműen megfigyelhető, hogy a 2010-ben megválasztott Orbán-kormány időszakában jelentősen megnőtt a havonta átlagosan kihirdetett törvények száma (19).

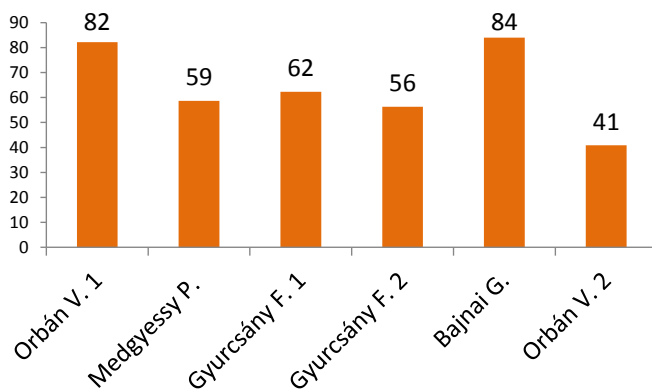
2. ábra: Kihirdetett törvények száma kormányonként, havonta átlagosan 1990-2012, (db)



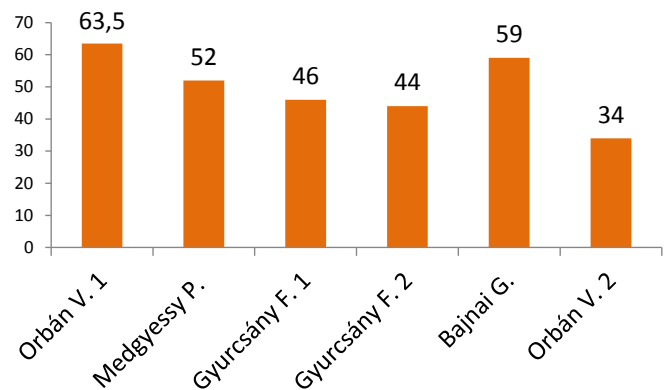
## 2. Rövidülő tárgyalási idő

3. A törvényhozás adatait vizsgálva kijelenthető, hogy a törvények nagyobb száma a 2010-es kormányváltás óta együtt jár az előkészítésre, vitára, döntésre fordított idő jelentős csökkenésével. Egy törvényjavaslat benyújtása és az elfogadott törvény Magyar Közlönyben való kihirdetése között átlagosan 41 nap telt el 2010-2012 között, ami a vizsgált időszak (1998-2012) legalacsonyabb értéke. Eközben az is látszik, hogy 1998-2010 között alapvetően stagnált a törvény előkészítésre fordított idő: az első Orbán-kormányánál 83 nap, a Bajnai-kormányánál 84 nap volt átlagosan, a közbülső időszakban pedig 56-62 nap. Az utóbbi évek szembetűnő csökkenése látszik akkor is, ha átlag helyett az eltelt napok mediánját vizsgáljuk, vagyis azt, hogy melyik a „középső érték”, amelynél a törvények fele gyorsabban került kihirdetésre, fele pedig lassabban. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy ezt az értéket kevésbé befolyásolják az extrém rövid vagy extrém hosszú elfogadási idővel bíró (keves számú) törvények.

### 3. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése között eltelt napok száma átlagosan



### 4. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése között eltelt napok számának mediánja



n=458, 276, 300, 398, 185, 607

4. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése közt eltelt idő csökkenése jelezheti a hatékonyabb, gyorsabb előkészítői és döntéshozatali munkát, de azt is, hogy a korábbiakhoz képest szűkült a szakmai előkészítés, a társadalmi viták tere. E két interpretáció között csak úgy tudunk dönteni, ha részleteiben megvizsgáljuk az törvényeket előkészítő munkát és annak minőségét. Ezt fogjuk tenni a következő szakaszban.



### 3. Egyéni indítványok növekvő szerepe

5. Az egyéni képviselői indítványként benyújtott, és a kormánytól (egyes minisztériumoktól) vagy bizottságoktól érkező törvényjavaslatok közti fontos különbség, hogy az egyéni indítványok esetében kihagyhatóak olyan minisztériumi, szakmai, társadalmi egyeztetések, amelyek ezzel szemben részét képezik a törvényhozás „rendes” módjának. Míg a kormány által benyújtott indítványok esetében bizonyos, hogy a kormányzati apparátus, a minisztériumok, azok háttérintézményei, minisztérium közti szakmai egyeztetések szerepet játszottak a törvény előkészítésében, és így a törvény előkészítés folyamata valamennyire transzparens, addig az egyéni képviselői indítványok esetében nem tudhatjuk, hogy kik és milyen szervezetek, érdekek állnak a benyújtott törvény mögött<sup>4</sup>. Ennek megfelelően az utóbbi sokkal kevésbé transzparens, mint az előbbi.

6. Az egyéni indítványok útján való kormányzás egyrészt gyorsabb lehet, ugyanakkor társadalmi legitimitációja kisebb, és megnő annak veszélye, hogy fontos szakmai szempontok, érdekek nem kerülnek becsatornázásra a döntési folyamatba. Ez megnöveli annak kockázatát is, hogy a törvényhozás nem megfelelő, hibás szabályokat alkot, és akár pusztán ismerethiány, illetve az előre látás hiánya miatt kerülnek elfogadásra a lehetségesnél rosszabb minőségű törvények. Magasabb a kormányzati kudarcok bekövetkezésének valószínűsége<sup>5</sup>.

7. Az 5. ábrán megfigyelhető, hogy 2010 óta a korábbinál magasabb számban és arányban kerülnek elfogadásra egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatok, mint a megelőző ciklusban<sup>6</sup>.

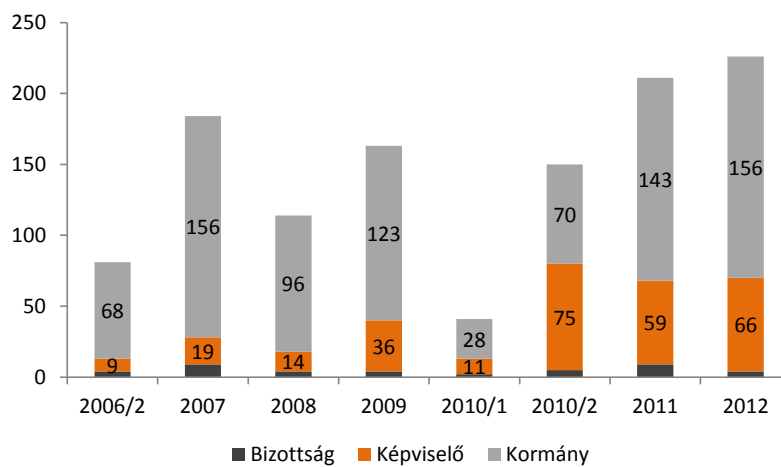
---

<sup>4</sup> Lásd: Tóth István János – Cserpes Tünde – Kotek Péter – Vereckei András: Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban, in: Szántó Zoltán - Tóth István János - Varga Szabolcs (szerk): A (Kenő)penz nem boldogít? Gazdaságszociológiai és politikai gazdaságtani elemzések a magyarországi korrupcióról, BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet Korruptiókutató-központ, Budapest, 2012. március. 99-239 old. [http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/szz\\_tij\\_vsz\\_a\\_kenopenz\\_120330.pdf](http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/szz_tij_vsz_a_kenopenz_120330.pdf)

<sup>5</sup> A kormányzati kudarcok okairól lásd Besley, T. 2006: Principled Agents? The Political Economy of Good Government, Oxford University Press, New York.

<sup>6</sup> A törvényhozásra vonatkozó, a következő pontokban elemzett adatok csak 2006-2012 között állnak rendelkezésünkre, ezért az elemzés most erre az időszakra korlátozódik. A következőkben “2006/2” a választásokat követő időszakot jelöli 2006-ban.

5. ábra: Kihirdetett törvények száma benyújtó szerint, évente 2006-2012 (db)



n=81, 184, 114, 163, 41, 150, 211, 226

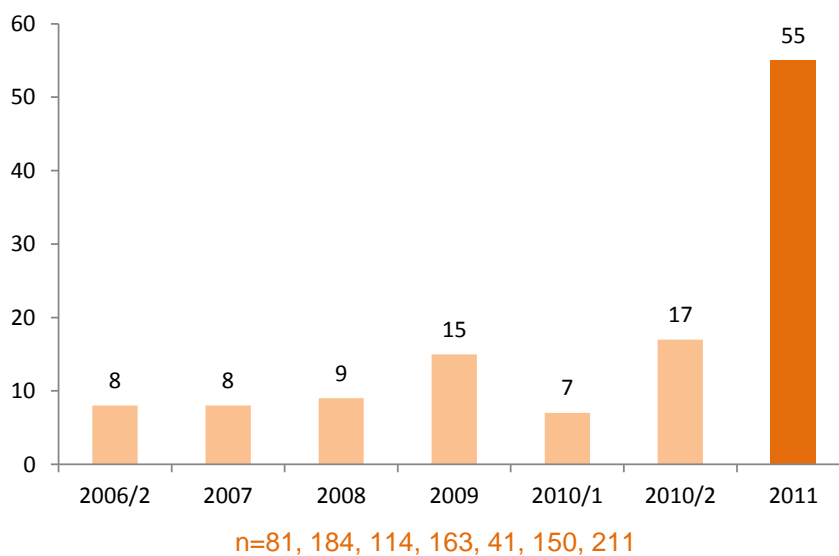
#### 4. Egy éven belüli módosítások

8. Végül azt vizsgáljuk meg, hogy milyen gyorsan válik szükségessé az elfogadott törvények módosítása. Az elfogadott törvény módosításának szükségessé fakadhat egyrészt abból, hogy azokat felgyorsuló gazdasági, társadalmi folyamatok kényszerítik ki. De akkor is módosítás válhat szükségessé, ha megfelelő előkészítés híján a törvény elfogadása után, annak alkalmazásakor derülnek ki a törvény hiányosságai, hibái, életszerűtlensége, vagy a törvényhozó által fel nem ismert, nem szándékolt kedvezőtlen hatásai.

9. Az összehasonlíthatóság érdekében a 6. ábrán azt mutatjuk be, hogy az egyes években kihirdetett törvények közül mennyi módosítása vált szükségessé egy éven belül. Ilyen módon nem befolyásolja az eredményeket, hogy a régebbi törvények elfogadása óta több idő telt el, és így több idő állt rendelkezésre módosításukra is.

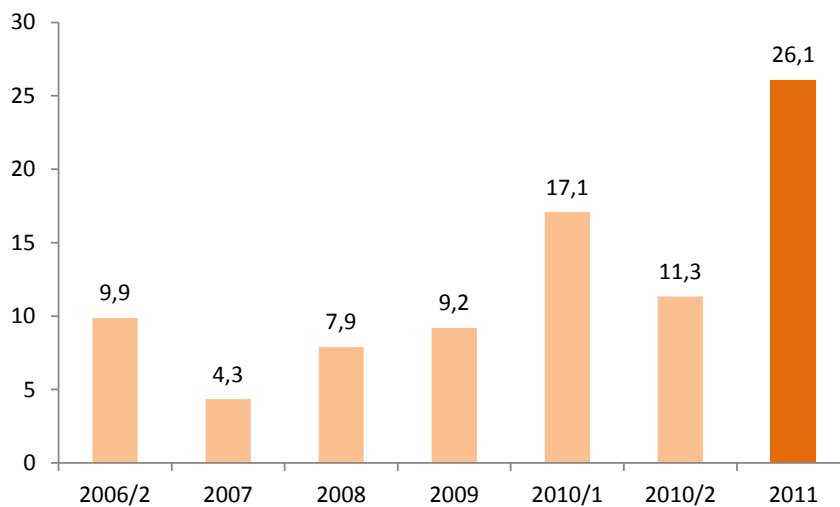
10. Mivel az utolsó teljes év, amelyben az összes kihirdetett új és módosító törvény rendelkezésünkre állt a riport készítésekor, a 2012-es év, ezért csak 2011-ig vizsgálhatjuk az egy éven belüli módosításokat. E korlátozott adatsorból az figyelhető meg, hogy a 2011-ben kihirdetett törvények között szokatlanul magas az egy éven belül módosított törvények száma.

6. ábra: Egy éven belül módosított törvények száma évente 2006-2012 (db)



Megjegyzés: Ahol egy év adatait két részletben közöljük, a két időszak között kormányfő-váltás vagy általános választás történt. A kormányfők listája az M1 mellékletben található.  
n=81, 184, 114, 163, 41, 150, 211

**7. ábra: Egy éven belül módosított törvények aránya az összes kihirdetett törvényhez képest évente 2006-2012, %**



Megjegyzés: Ahol egy év adatait két részletben közöljük, a két időszak között kormányfő-váltás vagy általános választás történt. A kormányfők listája az M1 mellékletben található.

## Következtetések

11. Az eredmények alapján világos, hogy Magyarországon a 2010-es kormányváltás után a korábbi évekhez képest jóval több törvény került kihirdetésre, amelyek parlamenti megtárgyalására, vitájára a korábbinál lényegesen kevesebb idő jutott.

12. A társadalmi egyeztetés és a szakmai előkészítés terének szűkülését jelzi az egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatok növekvő száma.

13. A 2011-es évben megfigyelhető, hogy a korábbi évekhez képest megnőtt az egy éven belül módosított törvények száma.

14. A fenti három megfigyelés együttesét úgy interpretálhatjuk, hogy az elfogadott törvények növekvő száma, a tárgyalásra fordított idők csökkenése, a kormányzati, szakmai egyeztetési folyamatot elkerülő törvényhozási gyakorlat erősödése együttesen *eredményezte* azt, hogy a törvények korábbiaknál számottevően magasabb arányát kellett az elfogadás után egy éven belül módosítani. Mindezek a megfigyelések empirikusan ellenőrizhető és cáfolható eredményeket szolgáltatnak a jogbiztonság magyarországi alakulásáról szóló vitában.

## Melléklet

### M1. A magyar kormányfők, 1990-2012

Kezdet	Vége	Kormányfő	Párt
1990. máj. 23.	1993. dec. 12.	Antall József	MDF
1993. dec. 12.	1994. júl. 15.	Boross Péter	MDF
1994. júl. 15.	1998. júl. 6.	Horn Gyula	MSZP
1998. júl. 6.	2002. máj. 27.	Orbán Viktor	Fidesz
2002. máj. 27.	2004. szept. 29.	Medgyessy Péter	
2004. szept. 29.	2006. jún. 9.	Gyurcsány Ferenc	MSZP
2006. jún. 9.	2009. ápr. 14.	Gyurcsány Ferenc	MSZP
2009. ápr. 14.	2010. máj. 29.	Bajnai Gordon	
2010. máj. 29.	hivatalban	Orbán Viktor	Fidesz

Jelmagyarázat: ----- : választások időpontja