

Szalai Ákos

AZ ELVESZETT ÁLLAM NYOMÁBAN

Az államközpontú gondolkodás értelmetlensége

„Bárkit letartóztatnék, aki az Állam szót használja (bármely más értelemben, mint Anglia mozdulatlan, eszmei valóságát és lakóit, egy olyan dolgot, melynek se hatalma, se joga, se elméje nincs).

Ha ezt továbbra is tagadnák, kivégezném őket, ha makacskodnak. Egyébként nagyon jót tenne, ha visszatérhetnének a személynevekhez. A kormány egy absztrakt főnév, mely a kormányzás művészetét és folyamatát jelenti, és sértőnek kellene lennie, ha nagy K-val írják, vagy ha emberekre vonatkoztatnák a jelentését.”

J. R. R. Tolkien

Az állam szó a 17. század szülötte. Akkoriban volt is jelentése – az állam XIV. Lajos volt. (Ez akkor is így van, ha XIV. Lajos ezt állítólag soha nem mondta...) Ma viszont az állam fogalma inkább zavaró – sőt értelmetlen, mint arról Tolkien is ír. Állam nem aktor, aki csinálhat valamit. Nem tudjuk, hogy ki az állam. A magyar közbeszéd egyik legtöbbször használt fogalma azonban éppen az állam. Állami funkciókról beszélünk. Az alkotmányjogászok államcélokról. Erős vagy gyenge, fejlesztő vagy segítő, aktív vagy éjjeliőr állam szerepel a politikusok, a politikáról gondolkodók vágyai vagy félelmei között. A fogalom ráadásul egyre nagyobb önállóságra tesz szert: önállósodott például az elmúlt években az „államtudomány”, amely korábban csak a jogi karok nevében megjelenő „eposzi jelző” volt.

Ezt az államközpontú gondolkodást két ok miatt kritizálhatjuk. Egyrészt nem tudhatjuk, hogy kire is gondol, aki az államról beszél: világosabbá tenné a közbeszédet, ha az „állam” helyett konkrétabb alanyokat használnánk. Nevezzük meg azokat a konkrét intézményeket, amelyektől valamit elvárunk! Vagy nevezzük meg pontosan, hogy mit is várunk el: ha az „állam funkcióiról” beszélünk, akkor konkrét megoldások (adóztatás, szabályozás, intézmények fenntartása, támogatások adása stb.) mellett vagy ellen kellene érvelni, mert ezek hatásai nagyon eltérőek. Nem elég az „állam” és a „piac” szembeállítás, mint azt a mai magyar közbeszéd teszi. (Már csak azért sem, mert a piac is egy hasonlóan sok gondot okozó, definiálatlan fogalom. Például e sorok szerzője Friedrich August von Hayek piacdefinióját fogadja el: a piac nem más, mint a tulajdon, a kártérítés és a szerződési jog szabályai közötti tevékenység, lásd HAYEK 1976). Azok azonban,

akik a tulajdon-, a szerződési és a kártérítési jogot, annak konkrét formáját, az azt kikényszerítő bíróságot az állam által létrehozott intézménynek tekintik, ezt már „állami szabályozásnak” neveznék.)

Az állam definiálatlansága mellett a másik fő érvelési hiba, hogy sokszor anélkül érvelünk az „állami beavatkozás” vagy egyes intézmények, közpolitikai lépések mellett, hogy pontosan felmérnénk, az egyes alternatív megoldások hogyan is működnek. Sokszor követjük el az ún. Nirvána-tévedést (DEMSETZ 1969): egy működő rendszer káros hatásainak azonosítását elég érvnek véljük ahhoz, hogy változtassunk a rendszeren – elfeledve (vagy legalábbis a kelleténél kevesebb időt szánva annak végiggondolására), hogy az alternatív megoldás sem fog tökéletesen működni. Az sem maga a Nirvána.

Az írás ez utóbbi, a Nirvána-tévedés bemutatásával kezdődik. Méghozzá úgy, hogy didaktikai okokból itt még megmaradunk a bevett piac-állam dichotómiánál. Ugyanis az ezzel kapcsolatos érvek ismertek, azért könnyű rajtuk megmutatni, mikor is követjük el ezt az érvelési hibát. A második fejezet tárgyalja majd kifejezetten az állam fogalmának értelmetlenségét, ott láthatunk egy kísérletet arra, hogy az állam funkciójáról szóló vita helyett mely kérdéseket lenne érdemes megfontolni.

NIRVÁNA-TÉVEDÉS

A Nirvána-tévedés négy „résztévedésre” bontható, ezeket mutatják be az egyes pontok:

1. Rövid távú problémákra koncentrálunk, figyelmen kívül hagyva a kritizált rendszer önkorrekciós képességét.
2. Olyan problémákat olvasunk a működő rendszer fejére, amelyeket a javasolt eszköz sem tud kezelni.
3. Olyan megoldásokat javaslunk, amelyek tovább mélyítik a hivatkozott problémát.
4. Olyan megoldásokat javaslunk, amelyek ugyan megoldják a hivatkozott problémát, viszont más, nem várt (és esetleg még súlyosabb) problémákat szülnek.

Mielőtt azonban hozzáfognánk, szögezzük le: ez az írás a 2010-es években, Magyarországon, Európában születik. Ez azért fontos, mert napjainkban az érvek többsége általában az „államot” tekinti gyógyszernek és a „piac” „szabályok közé terelését” kívánja. Tíz évvel ezelőtt (például a több biztosító egészségügy ötlete kapcsán) vagy húsz éve (a magánnyugdíjpénztárak kialakítása és szabályozása kapcsán) ugyanez a tévedés fordítva merült fel: az „állami működés” problémáiból vontuk le könnyedén a következtetést arról, hogy a „piaci mechanizmus” jelenti a megoldást.

A 2010-es évek nem csak az érvek irányát határozza meg (a „piaci kudarcok” túlsúlya, az „állami kudarcok” elsikkadása). Az írás a példák tekintetében is próbál aktuális lenni. A fejezet példái két olyan szakterületről származnak, amelyek napjaink magyar és nemzetközi (különösen uniós) politikai, ideológiai vitáiban központi szerepet játszanak: a fogyasztóvédelem és az esélyegyenlőség – különösen a diszkrimináció elleni küzdelem – területéről.

Első hiba: rövid távú problémákra koncentrálunk, figyelmen kívül hagyva a kritizált rendszer önkorrektív képességét

„A hosszú táv csalóka vezető jelen ügyeink vitelében. Hosszú távon mindannyian halottak vagyunk” – írta napjaink talán „legbefolyásosabb” halott közgazdásza, John Maynard Keynes. A kortárs vitákban ugyanez a logika köszön vissza sokszor: a piac *aktuális problémáit* látva érvelünk annak fenntarthatatlansága mellett – elfeledkezve arról, hogy a rövid távú problémákra maga a „piac” „önműködő mechanizmusa” is megoldást kínálhat hosszabb távon.

FOGYASZTÓVÉDELEM • Az egyik tipikus fogyasztóvédelmi érvelés (amelyet nevezhetünk klasszikus fogyasztóvédelmi érvelésnek) általában arra hivatkozik, hogy a fogyasztók, amikor a piaci döntéseiket meghozzák, nem ismerik a termékek, szolgáltatások kockázatait (ez az információs aszimmetria érve), vagy ha ismernék sem biztos, hogy jó döntéseket hoznának (ez a korlátozott racionalitás érve). Azok az érvek, amelyek ezek megjelenése esetén azonnal „állami beavatkozásért” kiáltanak, elfeledkeznek a hibás döntéseket korrigáló mechanizmusok létéről: a fogyasztók felismerhetik a tévedés veszélyét, ezért előzetesen információkat gyűjthetnek a termékekről (különösen ma, az internet elterjedésével egyre inkább ebből kellene kiindulni), tanácsot kérhetnek egymástól, az adott területet jobban ismerő szakértőktől, tanulhatnak. Hosszabb távon „állami beavatkozás” nélkül is korrigálhatók ezek a tévedések.

A másik, a politikában a fogyasztók védelmeként kommunikált érv szerint nem a rossz fogyasztói döntések, hanem a nagyvállalatok „erőfölénye” miatt kialakuló magas árak jelentik a „piaci kudarcot”. (A közgazdászok itt monopolpozíciókra hivatkoznának, nem fogyasztóvédelemre.) A magas árak miatt „állami beavatkozást” követelő érvelés arról feledkezik el, hogy az hosszabb távon, ha a piacot *aktuálisan* uraló eladó, szolgáltató a helyzetével („piaci erőfölényével”) visszaél, akkor másokat az belépésre ösztönöz. Az aktuálisan esetleg valóban hiányzó verseny hosszabb távon megjelenhet. A „piaci folyamat” hosszabb távon megbünteti a helyzetét kihasználó szolgáltatót.

A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM • A hátrányos megkülönböztetés egyik oka az ún. *preferenciaalapú diszkrimináció*: a döntést meghozó személy, például a munkaadó, nem kedvel valamilyen csoportot, és ezért akkor sem őket választja (alkalmazza, lépteti elő), ha ez a választás jelentős egyéb, például ár- vagy minőségi előnnyel járna. Bár aktuális döntésekben sokszor könnyű kimutatni ezt a diszkriminációfajtát, de azt is tudjuk, hogy ezt hosszabb távon a „piac” megbüntetheti. Például az ilyen munkaadó az adott csoportot hátrányosan meg nem különböztető versenytársaival szemben versenyhátrányba kerül: a többiek kihasználhatják ezt az árbeli, minőségi vagy költségelőnyt. (A modell kritikája általában arra hívja fel a figyelmet, hogy a diszkrimináció piaci viszonyok között is fennmarad. Ez azonban nem mond ellent a modellnek, hiszen az csak azt állítja, hogy a *preferenciaalapú diszkriminációt* bünteti hosszabb távon a piac – azt nem mondja, hogy mindenféle diszkriminációt kiiktat.)

Második hiba: olyan problémákat olvasunk a működő rendszer fejére, amelyeket a javasolt eszköz sem tud kezelni

Az sem indok még a „beavatkozásra”, ha a piac nem – esetleg hosszabb távon, a közgazdaságtani modellek szerint sem – tud egy problémát kezelni: nem biztos ugyanis, hogy az adott problémát meg lehet oldani. Nyilvánvaló: a technológia adott szintjén elkerülhetetlen problémákért (például egy betegség gyógyíthatatlansága, az abból fakadó magas halálozási ráta miatt) felesleges a „piaci mechanizmust” kritizálni – azt „állami beavatkozás” esetén sem tudjuk megoldani.

FOGYASZTÓVÉDELEM • A fogyasztókat a magas költségek ellen védeni akaró érvelés gyakran nem tesz különbséget aközött, hogy a magas árak a piaci erőfölény kihasználásából származnak vagy pedig a magas költségekből. A magas költségeket ugyanis akkor is ki kell termelni, ha nem hagyjuk a szabad („piaci”) áralakulást – ha „állami megoldásra” térünk át. A „rezsicsökkentés” nyomán előálló áraknak is fedezniük kell a költségeket.

A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM • Bizonyos csoport hátrányos kezelésének oka lehet a *költségek eltérése* is: drágább őket kiszolgálni vagy kevésbé termelékenyek. E költségindokok miatt szembesülnek rosszabb feltételekkel, mint a másik csoport. Ezt nem a piac okozza: ha nem piaci mechanizmus alapján működik a rendszer, akkor is (hosszabb távon) fenn fog maradni.

Tegyük fel például, hogy a munkaadó azért kezel hátrányosan egy adott csoportot, mert annak alkalmazása esetén visszaesne vele szemben a ke-

reslet (például nem szeretik a vevők, ha bizonyos csoporthoz tartozó ember – beteg, kisebbségi stb. – szolgálja ki őket a boltban vagy vendéglátóhelyen) vagy megnőne a termelési költsége (az alkalmazottai nem szeretnek adott csoporthoz tartozóval együtt dolgozni, ezért akár konfliktusok is kirobbanhatnak). A munkaadónak ugyan nincs „baja” az adott csoporttal – nem preferenciaalapú a diszkrimináció –, de a költségeltérés miatt mégsem alkalmazza őket. Amennyiben ebben az esetben a munkaadót egyenlő elbírálására kötelezzük, akkor azzal csak annyit érünk el, hogy a többieket, akik nem alkalmaznak ilyen munkavállalót, költség- és versenyelőnybe hozzuk. Vagyis kifejezetten büntetjük azokat, akik alkalmazzák őket.

Harmadik hiba: olyan megoldásokat javasolunk, amelyek tovább mélyítik a hivatkozott problémát

Nem csak a „piaci mechanizmust” szoktuk tévesen leértékelni, az „állami beavatkozás” pozitív hatásait is sokszor túlértékeljük. Az ilyen túlzott optimizmus egyik esete az, amikor a végig nem gondolt, figyelembe nem vett negatív hatások arra a csoportra is visszaütnek, amelyet a megoldás révén meg kívánunk segíteni. (A másik eset az, amikor a káros hatás más csoportot ér – ez a következő pont tárgya lesz.)

A probléma alapja általában az ún. *aritmetikus gondolkodás*, a várható *reakciók negligálása*. Talán legjobban az adózással kapcsolatos érvek példáján illusztrálható ez a hiba. Ilyen ugyanis az, amikor valaki egy tervezett módosítás költségvetési hatását úgy számolja, hogy a korábbi, ismert adóalapot, a tevékenység vagy támogatni kívánt csoport nagyságát egyszerűen megszorozza az átlagos adókulccsal – elfeledkezve arról, hogy a társadalom, a gazdaság tagjai reagálni fognak a változásra, vagyis az adóalap, a csoport nem marad ugyanakkora.

FOGYASZTÓVÉDELEM • Az előbb láttuk, hogy egy szolgáltató bevételeinek fedezniük kell a költségeket. Szabhatunk ugyan olyan árakat, amelyek nem fedezik, ez azonban hosszú távon visszaüt – épp a fogyasztókra. Jó példát szolgáltat erre a *rezsicsökkentés*. Az árak korlátozása nyilvánvalóan csökkenti a fogyasztók költségeit. A szolgáltatók hozama is csökken. Emiatt kevésbé éri meg befektetni az adott szektorba, az adott vállalatba, vagyis az árszabályozás alá vont vállalatok számára elérhető tőke csökken. Ha e tőke helyére nem lép más (például közösségi-költségvetési) forrás, akkor az a beruházások visszaeséséhez vezet – ez pedig hosszabb távon a szolgáltatások minőségét (a szolgáltatás biztonságát) kezdi, kezdheti ki. Vagyis végül ugyanaz a fogyasztói kör néz majd szembe a minőségromlással, amelyet a program védeni kívánt.

A másik, napjaink Magyarországon jól ismert példája ennek az *adósvédelem* azon formája, amikor korlátozzák a hitelezők számára elérhető biztosítékok körét. Sőt, olykor a már megkötött szerződésekben sem engedik kikényszeríteni az ilyen kikötéseket. Ez persze roppant előnyös azoknak, akik már megkapták a hitelt, majd ha nem törlesztenek sem éri őket az adott káros következmény. Viszont azok számára, akik még nem kötöttek szerződést, ez kifejezetten káros *lehet*: a kieső biztosíték miatt a hitelezők megnehezítik a hitelhez jutást, és emiatt ők még nehezebben, rosszabb feltételekkel vagy nem is jutnak hitelhez (miközben a régi megoldás szerint kaptak volna).

A fogyasztóvédelem kapcsán érdemes még egy fontos nem várt káros hatást kiemelni: a *túlzott bizalom* kialakulását. Egy adott kormányzati lépés ugyanis megváltoztatja a fogyasztók várakozásait, percepcióit – adott esetben eltávolítja azokat a valóságtól. Például ha a kormányzat egy adott „piacot” (például a hitelpiacot) erősen szabályoz, megtiltja bizonyos „veszélyes” termékek forgalmazását (például jenhitel nyújtását), akkor a vevők várakozásaiba ez beépül: tudhatják, hogy vannak olyan alternatívák, amelyek azért nem elérhetők, mert a kormányzat tiltja azok forgalmazását. Innentől racionális várakozás lehet a részükről az, hogy az adott piacon csak viszonylag veszélytelen, jó minőségű termékek vannak. Bízhatnak az elérhető termékekben, ezért – e „garancia”, a várható károk csökkenése miatt – gyengül az ösztönző a tanulásra. Kevesebb információt gyűjtenek, és ezért rosszabb döntést hozhatnak.

A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM • Az egyenlő bérezés, az azonos árak, azonos feltételek követelése olykor visszaüthet a diszkriminált csoportra is. Ugyanis azok, akik akár preferencia-, akár költségalapú diszkrimináció miatt hátrányosan különböztetnének meg egy adott csoportot, reagálni fognak arra, ha azt nem tehetik. Netán beszüntetik a tevékenységüket. Vagy jelentősen megdrágítják azt – minden csoport számára. Például ha azt követeljük, hogy egy adott szolgáltatás egy adott régió belül mindenki számára – így a legszegényebbek vagy a kisebbségek számára is – ugyanolyan formában, ugyanolyan feltételekkel legyen elérhető, mint a többségnek, a gazdagabbaknak, akkor az egyébként (akár preferencia-, akár költségalapú) diszkrimináló szolgáltató ki is vonulhat a térségből. Így a megvédett csoportot a korábban – igaz, rosszabb feltételekkel, de – elérhető szolgáltatástól is megfosztja.

Negyedik hiba: olyan megoldásokat javasolunk, amelyek ugyan rendezik a problémát, viszont más, nem várt (és esetleg még súlyosabb) problémákat szülnek

A nem várt hatások másik köre az, amikor a program ugyan hozza az elvárt eredményeket, a támogatni kívánt csoport valóban megkapja a várt előnyöket, viszont a program más területeken gyakorolhat nem várt hatásokat, más csoportokat terhelhet meg. (Például ha a rezsicsökkentés miatt kieső befektetést, a beruházásokat költségvetési forrásból finanszírozzuk, akkor a fogyasztókat valóban nem éri hátrány – viszont valaki mástól azért vonunk el forrást, hogy az adott fogyasztói kör olcsóbban juthasson a közszolgáltatáshoz.) E negyedik hiba lényege: azt, hogy melyik is ez a másik, a költségeket végül viselő csoport, nem gondoljuk végig.

E nem várt hatások köre roppant széles. Az ilyen problémákat nevezi az irodalom „kormányzati kudarcoknak”. Ezekről azonban nincs olyan jól kidolgozott katalógus, mint amilyen a „piaci kudarcok” kapcsán már a közgazdaságtani bevezető kurzusok tankönyveiben is megtalálható. Mégis érdemes végiggondolni, hogy miféle hatások is jelentkezhetnek. Ehhez most a piaci kudarcok talán legismertebb modelljét, Charles Wolfét hívjuk segítségül (WOLF 1988). Ő négy ilyen problémát azonosít:

A BEVÉTELEK ÉS KÖLTSÉGEK SZÉTVÁLÁSA • A piaci mechanizmusok egyik alapelve, hogy az kaphatja meg a szolgáltatást, aki hajlandó megfizetni az árát. Az „állami megoldások” lényege azonban éppen az, hogy a legtöbbször nem az állja a költséget, aki a szolgáltatáshoz és az abból fakadó hasznohoz jut. Piaci döntésnél csak akkor fogyaszt valaki, ha a szolgáltatás számára előnyös hatásai meghaladják a károsakat, a költségeket – az állami programokat a másokat érő káros következményekre való tekintet nélkül fogják követelni az azokból hasznot húzó csoportok. Ez az *érdekcsoport-politika* (közgazdász nyelven: a járadékvadászat) alapja. A fogyasztóvédelem kapcsán ilyen az előbb említett összefüggés: a rezsicsökkentés miatt a beruházásokat mások fogják finanszírozni, nem a fogyasztók. A diszkriminációellenes politikák esetében pedig sok jel mutat arra, hogy egy adott csoport megvédése másokat hoz (nem szándékoltan) hátrányba. Például a kvótajellegű egyetemi felvételi szabályok miatt egyre több per indul az Egyesült Államokban: a feketéket előnybe hozó gyakorlat miatt a kelet-ázsiaiak hátrányba kerülnek – ők az átlagot meghaladó teljesítménnyel sem nyernek felvételt, mert a nekik maradó helyek szűkülnek be. Ők alkotják azt a másik csoportot, amelyiknek meg kell fizetnie a feketék védelmének költségét.

INTERNÁLIÁK ÉS SZERVEZETI CÉLOK • A megfogalmazott politikák megvalósítása bürokratikus intézmények révén történik, amelyek működése közel sem tökéletes. A fogyasztókat védő vagy éppen diszkriminációellenes szabályokat ki kell kényszeríteni, fel kell lépni az azokat megsértőkkel szemben. Elképzelhető azonban, hogy a felelős szervezet dolgozói erre nem motiváltak. Elképzelhető, hogy motiváltak ugyan, de nincs meg hozzá a megfelelő információjuk – nehezen ismerik fel, ha valaki megsérti a szabályokat. Elképzelhető, hogy csak akkor jutnak információhoz (vagy rosszabb esetben: csak akkor lesznek motiváltak), ha a szabálysértőt a versenytársa vagy haragosa „feldobja” (vagy némi juttatással motiválja a dolgozókat).

SZÁRMAZÉKOS EXTERNÁLIÁK • Szemben a viszonylag jól behatárolható körben ható, belátható csoportokat érintő „piaci döntésekkel”, egy-egy „állami politika” hatásai roppant kiterjedtek. „Piaci döntéseknek” is lehetnek nem várt hatásai – de ezek elsősorban akkor jelentkeznek, ha a döntéshozó nem érdekelt azok felmérésében. „Állami programok” esetén azonban nem csak az ösztönző a kérdés: további akadályt jelent, hogy a hatások felmérése roppant bonyolult. Ha ugyanolyan informáltságot, kiszámíthatóságot várunk el, mint „piaci döntések” esetén, akkor a döntések nagyon lelassulnak. Talán nem túlzott jóindulat azt mondani, hogy ennek a bonyolultságnak, kiszámíthatatlanságnak köszönhető, hogy sokszor egy-egy érdekcsoport képes olyan programot kiharcolni, amely a versenytársait kiszorítja a piacról vagy legalábbis nehezíti a piacra lépésüket. A programot megalkotó politikus, bürokrata ugyanis a döntésre rendelkezésére álló időkeretben nem ismerheti fel a javasolt program minden hatását, a javaslattevők rejtett motívumait. (Bár gyaníthatná...) De vélhetően nem túlzás a származékos externáliák közé sorolni az *adminisztrációs költségek* növekedését is.

ELOSZTÁSI MÉLTÁNYTALANSÁG • Ha nem figyelünk a fenti hatásokra, akkor könnyen lehet, hogy az első látásra (egy adott felfogás szerint) igazságosnak tűnő megoldás valójában nem is lesz az (egy adott felfogás szerint sem). Amikor megvédjük az egyik fogyasztói kört a „piac káros hatásaitól” vagy megsegítünk egy hátrányos helyzetű társadalmi csoportot, akkor az emiatt másokra gyakorolt hatások akár még nagyobb igazságtalanságokat szülhetnek. Mint ahogy erre hivatkoznak a kelet-ázsiai hallgatók is a felvételi szabályok kapcsán.

AZ ÁLLAM EGYSÉGES FOGALMA NEM LÉTEZIK: ROSSZ ALTERNATÍVÁK

Az előző fejezetben elsősorban azt vizsgáltuk, hogy ha valaki ragaszkodik az „állam” fogalmához, ahhoz szeretne funkciókat rendelni, akkor milyen hibákat követhet el. Ez a fejezet amellet érvel, hogy eleve nem szerencsés az államról mint aktorról beszélni, az „államhoz” rendelni funkciókat.

Charles Wolf fent bemutatott modellje az irodalomban éles kritikák tárgyává vált. Elsősorban nem is azért, mert nem teljes (ez meglehetősen nyilvánvaló), hanem azért, mert a kormányzati működést implicit módon annak egy módjával azonosítja és csak annak hibáit mutatja be: azzal, amikor egy szolgáltatást az állami bürokrácia révén állítunk elő. Az állami közigazgatás, a honvédelem, a rendőrség vagy éppen az állami intézmények által nyújtott egészségügy, oktatás, szociális ellátás ilyen. Az „állam” a „funkcióit” azonban nem csak ezen az úton láthatja el. Julien LeGrand magyarul is olvasható kritikájában azt veti fel: másféle „beavatkozás” esetén nem ezekre, hanem másféle következményekre kellene felkészülni (LEGRAND 1999). Éppen ezért ő nem „állami, kormányzati kudarcokról” beszél, hanem több eltérő kormányzati működési mód megkülönböztetését javasolja (a kormányzati szolgáltatásnyújtást, a kormányzati szubvenciókat-adókat és a kormányzati szabályozást) – és ezek hatásait külön-külön elemezné.

Ebben a fejezetben mi is ezt tesszük: az eltérő lépések eltérő hatásaira koncentrálunk. Ha az ebből az évtizedből származó magyar példákat nézzük, akkor hiába „állami beavatkozás” egyik is, másik is, nyilvánvalóan nem ugyanarról beszélünk például a magánnyugdíjak „államosítása” és a dohány-kiskereskedelem „államosítása” kapcsán. (Előbbinél egy választási lehetőséget kínált a jog – erős ösztönzőkkel kiegészítve, hogy a magánrendszerben maradás várható hozama kisebbnek tűnjön; utóbbinál megvonták a dohányforgalmazás jogát az üzletektől.) Nyilvánvaló, hogy nem ugyanarról az „állami beavatkozásról” beszélünk, amikor a kiskereskedelmi láncok közötti erőviszonyokat módosítja az „állam” (például adóztatás vagy építési engedélyek révén), amikor a cafeteriarendszer vagy a sportfogadási piacot szabja újra (megvonva a lehetőséget egyes korábbi piaci szolgáltatóktól a működésre).

Ez a fejezet hat megoldást különít el: a spontán szabályozást, a magánjogi megoldásokat, a szabályozást-regulációt, az adóztatástámogatást, a közvetlen kormányzati előállítást és a kötelező biztosítási-kártalanítási rendszereket. Ezek között lesznek olyanok, amelyeket néhányan „piaci-nak”, mások „államinak” neveznének – de épp az a fő állítás, hogy nem a besorolás a lényeges, hanem az, hogy az egyes megoldások hatásainak eltérését végiggondoljuk. Mielőtt azonban ezeket az eszközöket sorra vennénk, érdemes pár szót szólni arról, hogy mi is az elkülönítés alapja. Már csak

azért is, mert – mint arról szintén lesz szó – az egyes itt bemutatott formák kombinálhatók is egymással, és az ilyen vegyes megoldásokat egyszerűbb elemezni akkor, ha az alapokat szem előtt tartjuk.

Az elkülönítés alapja

Az elkülönítés alapfogalma a *játékszabály*: az emberek a saját szempontjukból legjobb alternatíva kiválasztására törekszenek – adott játékszabályok között. Amikor a „beavatkozás formáiról” gondolkodunk, akkor aszerint érdemes különbséget tenni a megoldások között, hogy 1. ki alkotja meg, 2. milyen formában és 3. ki kényszeríti ki ezeket a játékszabályokat.

SZABÁLYALKOTÓ • A szabályalkotó alatt azt a szereplőt érdemes érteni, aki *pontosan* meghatározza, hogy milyen helyzetre mit mond ki a szabály. A pontosan szó a hangsúlyos – éppen ezért nem érdemes különbséget tenni a jogalkotás és a jogalkalmazás-végrehajtás között: ha a jogalkotó tágan értelmezhető szabályokat alkot, akkor a szabályokat a jogalkalmazó (mindegyiknek a közgazgatás, a bíróság) pontosítja. Végző soron ő alkotja.

A SZABÁLY FORMÁJA • Ez sokféle lehet. Vannak olyan szabályok, amelyek egyes alternatívák kifizetéseit növelik vagy éppen csökkenti; vannak olyanok, amelyek egyes alternatívák választását könnyítik vagy nehezítik; vannak, amelyek egyes alternatívák választását tiltják vagy éppen teszik kötelezővé (az alternatíváikat tiltják). Különösen a tiltó vagy kötelező szabályok kapcsán fontos megkülönböztetni azok kógens és diszpozitív formáját. Diszpozitív szabályok eltérést engednek: csak azt írják elő, hogy mi a szabály akkor, ha az érintettek nem rendelkeznek másképp. Kógens szabályok esetén ilyen eltérést nem lehet kérni – vagyis itt a szabályalkotó tényleg előírja, hogy mi a teendő (vagy mitől kell tartózkodni).

A KIKÉNYSZERÍTÉS MÓDJA • Léteznek olyan speciális esetek, amikor a kikényszerítés közvetlenül megtörténik: például ha a kötelezettség egy jognyilatkozat megadása, akkor a jogrendszer tekintheti úgy, mintha megadták volna. De az esetek többségében egy szabály kikényszerítése alatt alapvetően a szabályszegéshez kapcsolódó negatív következményeket (szankciókat) kell érteni: ezek ösztönzik a szabály betartását. Ez ismét sokféle lehet: a reputációvesztéstől kezdve a pénzfizetési kötelezettségen keresztül a természetbeni büntetésig (börtön, felszámolás stb.) terjedhet.

Az alternatívák egy lehetséges tipológiája

Az egyes megoldások pontos definiálása messze meghaladná a terjedelmi lehetőségeket. Valószínűleg nem is lehet teljes és átfedésektől mentes listát adni az előző szempontok szerint elkülöníthető megoldástípusokról. Éppen ezért inkább példák révén mutatjuk be a legfontosabb kategóriákat. A példák a 2010-es évek magyar gyakorlatából származnak – már csak azért is, hogy lássuk, milyen sokféle (és milyen eltérő hatású) eszközzel élünk különböző esetekben.

SPONTÁN SZABÁLYOZÁS VAGY ÖNSZABÁLYOZÁS • Tiszta formájában itt maguk a döntéshozók alakítják a szabályokat és alapvetően ők is kényszerítik ki azt. Idesorolható egyrészt az *önszabályozás* köre, amikor az egymással versenyző szereplők szabják meg a maguk számára a verseny kereteit. De idetartoznak az egy adott iparágban kialakuló *iparági elvárások* is – vagy éppen az, amikor a vevők oldaláról érkezik „*társadalmi elvárás*”. A spontán szabályozás tiszta formája esetén a szereplők a kikényszerítéshez sem kérik a bíróság segítségét. Ilyen az, amikor a bankok vagy a reklámpiac szereplői magatartási kódexet alkotnak – amelynek megsértése jelentősen rontja (a többiek tesznek arról, hogy jelentősen rontsa) az azt megszegő fél hírnevét. Ilyen az is, amikor a különböző kamarák ár- vagy minőségi ajánlásokat dolgoznak ki. (Ezeket adott esetben a bíróságok és a közigazgatás is használja – igaz, így már nem tiszta önszabályozásról van szó, hiszen egy más szabályalkotó „legitimálja” azokat.) Természetesen kamarák esetén spontán szabályozásról csak akkor lehet szó, amennyiben a kamarai tagság önkéntes. Ha nem az, akkor a szabályozás-reguláció eszközével kevert megoldást látunk. (Tegyük hozzá: az ilyen magyar kamarai ajánlások, például az építészek, a mérnökök ajánlása, gyakori tárgyai az uniós kritikáknak. Lásd ezekről összefoglalóan VARJU szerk. 2017, 50.)

MAGÁNJOG • A bevezetőben látott Hayek-féle piacfogalom intézményi háttere a magánjog. Nyilvánvalóan idesorolhatók a vevőknek vagy egy-egy diszkriminált csoportnak okozott károkért megítélt *kártérítések*, vagy éppen egyes döntések (például a munkaviszony jogellenes megszüntetésének) bírósági megsemmisítése, a korábbi állapot visszaállítása. Idesorolhatók a *szerezési jogi intézmények* – például az ott megjelenő diszpozitív szabályok, a szavatosság, jótállás. Idetartozik az (elsősorban más jogrendszerben alkalmazott) alapbeállítások megszabása – például ha az internetes kereskedelemben eleve „beikszelik” azokat a döntéseket, amelyek a szabályozó szerint a fogyasztóknak általában jók (de nem tiltják, hogy a vevők átállítsák ezeket a beállításokat). Magánjogi megoldás a *tulajdoni, dologi jogi intézmények* átalakítása. Ilyen például, ha a működési engedélyeket

forgalmazhatóvá, átruházhatóvá tesszük. De például egyértelműen idesorolhatóak a csődjog gyakori (általában a fizetéképtelen cégek érdekeit – tulajdonképpen a fizetéképtelen cégek tagjainak és menedzsmentjének érdekeit – a hitelezők érdekei elé helyező) változtatásai is.

SZABÁLYOZÁS, REGULÁCIÓ • Ezekben az esetekben a törvényhozás, a kormányzat vagy az adminisztráció alkotja a viszonylag pontos (a bírósági mérlegelésre keveset hagyó) szabályt. A kikényszerítés is közösségi: valamilyen adminisztratív állami vagy közigazgatási intézmény lép fel a szabályszegővel szemben – első fokon ő szabja ki a szankciót. (A szankcionált fél ugyan bírósághoz fordulhat az igazgatás lépése miatt, de a jogértelmezésben a bíróság keze lényegesen kötöttebb, mint a magánjog esetén.) A szankció is nagyobb általában: nem egyszerűen az okozott kárt kell megtéríteni, hanem azt meghaladó büntetést is kírónak. Amikor megtiltjuk egyes termékek (például a devizahitelek) forgalmazását, bizonyos tevékenységek folytatását (például a dohányzást, a nők és férfiak eltérő bérezését) vagy csak bizonyos feltételekhez kötjük a szolgáltatás nyújtását, vagyis a potenciális szereplők egyik-másik csoportjának megtiltva azt (például a dohánytermékek, nyerőgépek esetén, de idesorolhatóak a piacra lépési szabályok, engedélyek is), akkor a szabályozás-reguláció eszközével élünk. De ugyanígy szabályozás-reguláció az is, ha a vásárlást kötjük engedélyekhez, mint a vényköteles gyógyszerek esetén.

ADÓZÁS, TÁMOGATÁS • Ezekben az esetekben nem a tiltás-kötelezés nyelvéen beszél a jog – bár nyilvánvalóan megállapítja, hogy melyek a jobban vagy a kevésbé kedvelt döntések –, hanem csak az alternatívák kifizetéseit módosítja: a kívánatos alternatívákét növeli vagy a nemkívánatosakét rontja. Ez az eszköz valamilyen tevékenység választását drágítja meg (például a chipsadó) vagy éppen teszi olcsóbbá a kormányzat. Utóbbira példa, amikor vissza nem térítendő állami támogatást kapnak egyes beruházások.

KÖZVETLEN KORMÁNYZATI ELŐÁLLÍTÁS • Idesorolható az, amikor *állami szervezet* vagy *állami vállalat* lesz a szolgáltató (mint a Szerencsejáték Zrt. vagy a hulladékgazdálkodásban részt vevő szolgáltatók, amelyekben az állami-önkormányzati tulajdonrésznek meghatározónak kell lennie), vagy amikor a kormányzat *szerezésbe, koncesszióba adja* azt (mint a kaszinók esetén). Ugyanígy „közvetlen előállítás” lehet a hátrányos helyzetűek állami foglalkoztatása, a közmunka. Ilyenkor a szolgáltatást nyújtó döntéshozó befolyásolása nyilvánvalóan erősebb minden eddiginél, hiszen a kormányzat nemcsak szabályok alkotójaként, vagy az adó- és támogatási szabályok létrehozójaként, hanem tulajdonosként, munkaadóként vagy éppen a koncessziós szerződést megkötő szerződő félként is befolyásolhatja a döntéseket.

KÖTELEZŐ („ÁLLAMI”, „TÁRSADALOM-”) BIZTOSÍTÁSI JELLEGŰ VAGY KÁRTALANÍTÁSI RENDSZEREK • Ezek kvázi kártérítésként működnek: a károsultaktól nem várják el, hogy a kártérítési rendszeren keresztül kérjenek kompenzációt, hanem azt közvetlenül valamilyen „biztosítótól”, alaptól kapják meg – és (adott esetben) ez az alap lép fel valamilyen módon a károkozóval szemben. A rendszer ugyanúgy működik, mint a biztosítás – abban tér el, hogy a szerződéskötés nem a felek szabad döntése, hanem kötelező. Ilyen például a kötelező felelősségbiztosítás, amelynek esetén a biztosított még választhat a versengő biztosítók közül. De elképzelhető, hogy ilyen választás sincs: a károsultakat költségvetési, társadalombiztosítási alapokból kártalanítják. Ezeket a kifizetéseket vagy az *általános (nem célhoz kötött) bevételekből* fedezik, mint – gyakorlatilag – a mai magyar társadalombiztosítási ellátások esetén, vagy valamiféle *biztosításszerű rendszert* működtetnek, akár a potenciális károkozók, akár a potenciális károsultak kötelező befizetéseire építve. Utóbbira példa a betétbiztosítási alap rendszere.

ELKÜLÖNÍTÉSI PROBLÉMÁK • Ki kell emelni, hogy ezek a tiszta típusok természetesen a valóságban keveredhetnek – pontosabban nem írnak le minden megoldást. Adott esetben vegyülhetnek az egyes formák. Érdekes e tekintetben felidézni például a béren kívüli juttatások piacának átalakítását: ott meglehetősen sok eszköz létezett egymás mellett. Megjelent az adóztatás, amikor a korábban minden utalványt megillető adókedvezményt a kormány visszavonta, és csak az új „állami” utalványokra tartotta fenn. Megjelent az állami szolgáltatás is, hiszen a papíralapú utalványok piacán állami monopóliumot hoztak létre. Az elektronikus utalványok piacán pedig a szabályozás-reguláció is, hiszen ott a piacra való belépést szabályozták erősen, az unió rosszallását is kiváltva (VARJU 2016 164–165).

AZ ELKÜLÖNÍTÉS FONTOSSÁGA • Az egyes eszközök közel sem egyforma hatásokkal járnak. Alapvetően más az, ha egy kívánatosnak tartott döntést magánjogi eszközökkel (például alapbeállítások révén) támogatunk meg, vagy ha szabályozás-reguláció révén tesszük kötelezővé. Az előbbi nyilvánvalóan több döntési szabadságot hagy, és ezért a tipikustól eltérő igények jobban érvényesíthetők. Ugyanaz a (például származékos externáliák miatti) téves szabályozói döntés kisebb kárt okoz – viszont a rossz fogyasztói döntéseket kevésbé tudja megakadályozni (THALER–SUNSTEIN 2011). A környezet-gazdaságtani irodalom sztenderd témája az adóztatás és a szabályozás-reguláció eltérő hatásainak bemutatása. Szintén alapvetően azért, mert a szabályozás kevésbé enged teret az eltérő egyéni igényeknek, amelyeket adózás esetén – igaz, nagyobb összeget fizetve – felvállalhat valaki (CULLIS–JONES 2003, 60–67). De a szabályozás és magánjog hatásai is élesen eltérhetnek: az előbbi általában előre ismert, de általános kormányzati elvárás-

sokat fogalmaz meg, míg utóbbi az adott eset körülményeire érzékenyebb, de egyben kiszámíthatatlanabb bírósági döntések során alakul ki. Mondhatjuk, hogy a két szervezet internáliái erősen eltérhetnek, és az érdekcsoport-politizálás esélye (és értelme) is más (BARTUS–SZALAI 201, 234–241). A legutóbbi Nobel-díjas Oliver Hart egyik legfontosabb modellje éppen a közvetlen kormányzati előállítás és az erősen szabályozott, de privatizált közszolgáltatások hatásait veti össze (például GROSSMAN–HART 1986).

További színek

Az alternatívák listája már eddig is lényegesen színesebb, mintsem hogy azt az „állami” vagy „piaci” funkciók kérdésére lehetne redukálni. Ráadásul a paletta tovább színesíthető, ha...

- ...a szabályalkotó személye kapcsán további kérdéseket teszünk fel. Ugyanis nem mindegy, hogy milyen szintű törvényalkotó, kormányzat, bürokrácia alkotja a szabályokat – a nemzeti, valamilyen szubnacionális (önkormányzati, területi, régiós) szint, vagy éppen valamilyen szupranacionális (uniós, nemzetközi szervezet). Ugyanígy a bíróság is lehet nemzeti vagy nemzeti szint feletti (például uniós) vagy éppen választottbíróság. Ez utóbbi utat próbálta például a jogalkotó korlátozni, amikor a nemzeti vagyont érintő kérdésekben törvényileg kizárta a választottbíróság alkalmazását (lásd NAGY 2016).
- ... figyelembe vesszük, hogy a szabályok nem is mindig adóttak, mert sokszor maguk a döntéshozók választhatnak, hogy melyik szabályalkotó melyik szabálya szerint akarják az ügyeiket intézni. Megtehetik ezt úgy, hogy elköltöznék Magyarországról. De még csak költözniük sem kell. Például ha egy ország (vagy az unió) hoz egy szabályt arról, milyen engedélyeknek kell megfelelniük a termékeknek, akkor elég, ha olyan országban forgalmazza a terméket, ahol nem azt tiltják – és a fogyasztók neten keresztül vásárolnak.

A lista folytatható, de nem teszem. A cél ugyanis nem a teljesség, hanem csak a sokszínűség bizonyítása. Ez talán sikerült.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- BARTUS–SZALAI 2014 BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan. Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*, Budapest, Pázmány Press, 2014.
- CULLIS–JONES 2003 John CULLIS – Philip JONES: *Közpénzügyek és közösségi döntések*, ford.: HOMONNAI János, Budapest, Aula, 2003.
- DEMSETZ 1969 Harold DEMSETZ: Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics*, 1969/1., 1–22.
- GROSSMAN–HART 1986 Sanford J. GROSSMAN – Oliver HART: „The Costs and the Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, *Journal of Political Economy*, 1986/4., 691–719, *dash.harvard.edu* = goo.gl/TVMg3G
- HAYEK 1976 Friedrich August von HAYEK: *Law, Legislation and Liberty 2., The Mirage of Social Justice*, London, Routledge, 1976.
- LEGRAND 1999 Julien LEGRAND: „A kormányzati kudarcok elmélete” in CSABA Iván – TÓTH István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*, ford.: BODON Judit et al., Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1999.
- NAGY 2016 NAGY Csongor István: „Esettanulmány a jogbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016, jog.tk.mta.hu = goo.gl/jxwYub
- THALER–SUNSTEIN 2011 Richard A. THALER – Cass R. SUNSTEIN: *Nudge*, ford.: KÖVESDI Miklós Gábor, Budapest, Manager, 2011.
- VARJU 2016 VARJU Márton: „A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016, jog.tk.mta.hu = goo.gl/LWaA3O
- VARJU szerk. 2017 Márton VARJU (szerk.): *The Legal and Regulatory Environment for Economic Activity in Hungary: Market Access and Level Playing-field in the Single Market*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2017, hpops.tk.mta.hu = goo.gl/IHKnn4
- WOLF 1988 Charles WOLF: *Markets or governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MIT Press, 1988, rand.org = goo.gl/VC9Hv6