

Egyszerűsítés, hatékony kormányzás*

Korencsi Attila

Cass Robert Sunstein:

Simple(r) – The Future of Government

Simon & Schuster, New York, 2013, p. 260

ISBN: 978-1-4767-2659-5

Cass Robert Sunstein amerikai jogászprofesszor egyetemi kutatómunkát végez, majd felkéri egy általa mindig is vágyott feladatra: a jogi normák formálója lehet. Sunstein 2009 és 2012 között az OIRA (White House Office of Information and Regulatory Affairs, vagyis a szövetségi kormányzat Információs és Szabályozási Ügyek Hivatala) vezetője, a nagy gazdasági világválság óta a legnehezebb időszakban. A válságkorszakokban azonban mindig kiizzadnak magukból új értéket, vagy visszatálnak a már jól bevált, de elfeledett régihez.

Ez a könyv arról szól, hogyan lehet a dolgokat egyszerűbbé tenni. A lényeges dolgok egyszerűek, s ezeken az egyszerű evidenciákon nyugszik az egész bonyolult világ. Ha ezeket az egyszerű, de lényeges dolgokat azonosítjuk, választ adnak sok bonyolultnak látszó kérdésünkre is. Ezeket az alapkérdéseket feszegeti Sunstein is, aki ebben a könyvében a kormányzati munka, a jogalkotás egyszerűsítéséről szerzett tapasztalatainak esszenciáját tárja elénk.

Miként lehetnek a kormányok jobbak, hogyan intézhetik a dolgokat hatékonyabban? A hatékonyabb kormányzás egyúttal jobb kormányzás is? Kétségtelen, hogy a hatékony kormányzás eredményeként szinte akadálymentesen érvényesülnek a döntéshozói szándékok, de ez még csak technika. A tartalom, a szabályozás tárgya ugyanilyen fontos, sőt meghatározó tényező. A kormányzás jobbá tételének szándéka mögött értékválasztás húzódik meg. El kell döntenet, mit akarunk csinálni, s mit nem. A hatékonyság fejezi ki, hogy milyen közvetítő eszközöket használunk annak érdekében, hogy az értékválasztásunk megvalósuljon. A szabályalkotói értékválasztást meg kell fogalmazni, el kell juttatni a szabályozás címzettjeihez oly módon, hogy a szándék világos, a norma érthető és követhető legyen. Ez lehet a hatékony kormányzás alapja.

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

Korencsi Attila a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője. E-mail: korencsia@mnk.hu.

A kormányzat felelőssége, hogy kezelje a társadalmi, gazdasági kihívásokat. Ezek egy része a kormányzat befolyásoló hatáskörén kívülről jön, vagyis adottságként kell figyelembe venni, amire azonban reagálni kell. Más részük viszont a hatókörünkben van, ezek vonatkozásában proaktívnak kell lenni. Ha túlszabályozással túlreagálunk egy kihívásra, elveszítjük az egyszerűségben rejlő erőt. A sok néha kevesebb és gyengébb.

A szabályok csökkentése és egyszerűsítése vajon kevésbé szabályozottságot jelent-e? Természetesen itt is igaz, hogy a helyes középutat kell megtalálni. Nem minden élethelyzet igényel azonos mélységű és részletezettségű szabályt. A lényegre kell megragadni, s ha azt sikerült megtalálni, akkor sok járulékos kérdés szinte magától rendeződik. A lényegi szabály automatikusan rendezi a következményi, illetőleg a kapcsolódó kérdéseket is. Példaként vehetjük a tízparancsolatot. Kevés, jól átlátható, de kellően sok területet átölelő szabályok együttese. Hatékony, mert a lényeges kérdéseket ragadja meg, értékelvű, mert határozott értékválasztással él. Az alapkérdéseket rendezi, a részletek már ebből következnek. Természetesen az összetett társadalmi és gazdasági rendszerek megkövetelnek egy kellően részletes normarendszert, ugyanakkor fenn kell maradnia annak a strukturális áttekinthetőségnek, hogy bármely bonyolultnak tűnő viszonyrendszerben is megragadhatók maradjanak az alapvető értékek.

Válságidőszakban a lényegre kell koncentrálni. Ez a szándék jogszabályban is testet ölt. Olyan szabályozási rendszer szükséges, amely csökkenti a társadalom terheit, fenntartja a rugalmasságot és az állampolgárok választási szabadságát. Senki nem szeret szabályok dzsungelében élni, hát még akkor, ha a válság okozta problémák és terhek amúgy is behálózzák és nyomasztják az életünket. Rendet kell rakni a problémák özönében. A rendet persze nem rakni, hanem tartani kell. De előfordulhat olyan helyzet, hogy a rendtartás megbillen, előáll a rendtelenség, ilyenkor elkerülhetetlen a rendrakással járó nehézség vállalása.

Sunstein az egyszerű, alacsony költségeket eredményező és a szabadságot megőrző megközelítésmód híve. A valóság ismeretére alapozó kormányzást tekinti olyannak, amely érdemben képes az emberi élet minőségi javítását elérni. Figyelembe veszi a viselkedési közgazdaságtan eredményeit. A viselkedési közgazdaságtan komplex módon vizsgálja a gazdasági, társadalmi folyamatokat befolyásoló tényezőket, tanulmányozza a szociális, kognitív és érzelmi tényezőket, ezek hatását a gazdasági döntésekre az egyének és az intézmények szintjén egyaránt. Integrálna a pszichológiai és az újklasszikus közgazdasági elméleteket, viselkedési modelleket állít fel. Elemzi, hogy milyen tényezők befolyásolják az embereket, amikor alternatív lehetőségek közül választanak, arra is figyelemmel van, hogy az emberek ténylegesen miként cselekszenek, nemcsak arra, hogy a közgazdaságtani elméletek szerint milyen cselekvés feltételezhető, modellezhető. A döntések tapasztalati tények általi megalapozása legalább annyira fontos, mint a józan ész figyelembevétele a döntésekben.

Tapasztalati tények alapján hozunk döntést, dogmák, megérzések és anekdotikus információk helyett. Ha dogmák alatt olyan berögződöttségeket értünk, amelyeknek kapcsolata a valósággal legalábbis ellenőrizetlen, akkor természetesen jogos időnként döntögetni őket. De kérdés, hogy minden megváltoztatható-e? Miért kapcsolódik a megváltoztathatatlanság a dogmákhoz? Nem spórolható meg, hogy a dogma tartalmát is vizsgálat alá vegyük. Ha ezt feltárjuk, szembe találhatjuk magunkat olyan értékekkel, amelyek megőrzésre, továbbvitelre érdemesek. Hűség és kreativitás soha nem egymást kizáró fogalmak, hanem szerencsés esetben, együttesen alkalmazva őket, a legjobb eredményt hozhatják.

Sunstein az indokolatlan komplexitás, a halmozódó terhek és költségek ellen kívánt fellépni a szabályozás egyszerűsítésével. Ahányszor törvény lehetővé tette, az OIRA-ban végzett munka során mindig ragaszkodtak az új jogszabállyal járó várható költségek és hasznok körütekintő elemzéséhez. A gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést állították középpontba, biztosítva azt, hogy egyik cél se rendelődjön alá a másiknak.

A már meglévő jogszabályokat is időszakonként felül kellett vizsgálni, hogy valóban betöltik-e még funkciójukat. A dereguláció alapja annak vizsgálata, hogy szükségese-e, s ha igen, a meglévő formában hatékonyak-e, vagy a szabályozói célt megtartva módosítani kell őket. A szabályalkotónak fel kell tennie azokat a kérdéseket, hogy a szabályozás mit fog eredményezni, mit akarok, hogy eredményezzen? Ezek megválaszolására ma már egyre szélesedő tudományos eszköztár áll rendelkezésre. A jogalkotást megelőző és a hatályos jogszabály utólagos értékelését el kell végezni, ezen munka során jó vezérfonal lehet az egyszerű, de a lényegyet kifejező elv: a jót meg kell tenni, a rosszat kerülni kell. Természetesen jókora bátorság kell mindkettőhöz.

A Sunstein által bemutatottak szerint az Egyesült Államokban az OIRA a szabályozási küzdőtér. A szövetségi végrehajtási jogszabályokat nem lehet kibocsátani az OIRA gondoskodó részvétele nélkül. A törvények végrehajtásáról rendelkező, a részletszabályokat meghatározó rendeletek az amerikai jogrendszerben sokszor nélkülözhetetlen jogszabályok, mert számos törvény önmagában még szinte alkalmazhatatlan, annyi kérdést utal a végrehajtó kormányzati szervek hatáskörébe. A törvényhozó persze nem lustaságból hagyja a részletszabályok megalkotását másra, hanem azért, mert tudja, hogy alapvető dolga a stratégia, a koncepcionális kérdések eldöntése, s azt is tudja, hogy a részletszabályokat azon a szinten kell meghozni, ahol a szabályalkotónak az ehhez szükséges információ rendelkezésére áll.

Az OIRA ezen végrehajtási jogszabálytervezeteket felülvizsgálja a kibocsátás előtt. Az OIRA szakapparátus átnézi a tervezeteket és véleményezésre megküldi a témában érintett minisztériumok és hivatalok részére is. Ez egy széleskörű közigazgatási

egyeztetési folyamat, ami biztosítja az érintett felek részvételét, az információk megfelelő megosztását.

Feltehetjük azonban azt a kérdést, hogy mire való mindez? Miért költjük a pénzt szabályozó hatóságokra? A polgárok az elvárásaikat tartják fontosnak. Legyen biztonságos élelmiszer, tiszta levegő, iható víz stb. Ehhez azonban szabályok is kellenek. Persze nem mindegy, hogy mennyi és hogy milyen.

Egy társadalom sem működőképes szabályok nélkül. Friedrich Hayek gondolata szerint egyetlen társadalmi rendszerben sem lehet az állam passzív. Az állam legyen legalább reflektív, de sokszor proaktív is. A világ dolgairól az államnak kell legyen véleménye, s ott, ahol szükségesnek tartja, szabályozás által is befolyásolja azokat. Egy hatékony, versenyképes rendszernek szüksége van ésszerűen megtervezett és folyamatosan karbantartott jogi keretrendszerre. A jól megválasztott szabályozási keretrendszer a szabályozókat is szabályozza, kordában tartja. Tehát a választási lehetőségek megalkotói számára is szükség van a választási lehetőségek architektúrájára.

Sunstein nem a jelen könyvben foglalkozik először az ösztönző, befolyásoló szabályok („nudges”) világával. Richard Thalerrel együtt nagyszerű könyvet írtak a boldogságot, egészséget előmozdító ösztönző szabályokról¹. A befolyásoló, ösztönző szabály nem kényszeríti a döntésre, hanem megtartja a választás szabadságát, de felkínálja a lehetőséget, hogy az ember a saját érdekének legmegfelelőbb döntést hozza meg. Olyan szabályok ezek, amelyek megkönnyítik a választást, információval látnak el, felhívják a figyelmet a választási lehetőségekre, s ösztönöznek is a választás megtételére. Tedd a dolgokat egyszerűvé és átláthatóvá, hogy mindenki megtalálja a neki megfelelőt a felkínált lehetőségek közül.

A szabadpiac és az egyéni szabadság a választás szabadsága. Ez a tipikus amerikai életelv. Az egyén tudja, mit akar, mi a jó neki. Engedni az embereket, hogy a maguk útját járják. Ez a tévedés szabadsága is. Ez az amerikai életérzés a kezdeti „honfoglalás” időszakára nyúlik vissza, de a világ azóta sokszorosan bonyolult lett, legalábbis ami a minket körülvevő technikai, technológia fejlődés vívmányait illeti. Az emberek mindig is igénybe vettek segítséget döntéseik meghozatalához, bölcs emberek tanácsait kérték ki, mások tapasztalatára is hagyatkoztak. Ma fokozottan szükségünk van erre, döntéseinkben a legtöbben segítséget is igénybe veszünk. A befolyásoló, ösztönző szabályok is ilyen állami segítségnyújtási funkciót töltenek be, informálnak, de meghagyják a döntés lehetőségét. Az ösztönzők világa az emberi gondolkodás és cselekvés pontos megértésén alapul. A legjobb ösztönzők alacsony költség mellett jelentős haszonnal járnak.

¹ Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008).

Az emberi gondolkodás két kognitív rendszerből áll. Az első automatikus, ösztönös, intuitív, a második megfontoló, értelmező, képes kezelni az összefüggéseket, bonyolult helyzeteket. Amikor költség-haszon elemzést végzünk, akkor lelassítjuk a gyors, automatikus döntéshozatalt, elgondolkodunk a lehetőségen, értékeljük a költségeket és a várt hasznokat.

Az emberek hajlamosak halogatni döntéseket. A halogatásban benne van az is, hogy csak rövid távra gondolunk, a hosszú távra szóló tervezés nehézségeibe ütközünk. A jövő mintha beláthatatlan lenne. Ez attól is függ, hogy tudunk-e távlatokban gondolkodni, van-e jövőképünk? Tágabb perspektívába helyezük-e a mai döntéseinket? Merünk-e elköteleződni? Érvényesek ezek a kérdések egyéni és társadalmi szinten egyaránt. A jövőre kiható döntéseket is a jelenben kell meghozni. A modern kor embere számára elveszett a horizont. Mai rövidlátásunk azonban veszélyeket hordoz. Fel kell derítenünk, mi az, ami eltakarja előlünk a távlatot. Azonosítanunk kell ezeket a szemünk elé tornyosuló dolgokat, meg kell vizsgáljuk, hogy valóban szükségesek-e, vagy eltávolíthatók.

Az automatikus szabályozásnál az a kiinduló feltételezés, hogy az emberek érdekében áll, jogaikat védi. Ilyen automatikus szabály például, ha egy szolgáltató nem küld reklámokat, nem adja ki adatainkat más szolgáltatónak marketingcélokra, csak akkor, ha ezt kifejezetten kérjük tőle. Ha nem kérjük, akkor az automatikusan érvényesülő szabály alapján nem teheti meg. Egy másik példa szerint az egyik európai országban a szervadományozási ráta 99 százalék, a másikban pedig csak 12 százalék. A különbség oka az, hogy az egyik országban automatikusan érvényesülő szabály szerint minden elhunyt esetében lehetőség van ép szerveinek felhasználására szervátültetés céljából, hacsak az illető korábban kifejezett rendelkezéssel ki nem zárta ennek lehetőségét. A másik országban pedig csak akkor használhatók fel a szervek, ha az illető ehhez korábban kifejezett hozzájárulását adta. Szignifikáns különbség ez a módszer és az eredmény tekintetében.

Az emberi természet eredendő hibái között előkelő helyet foglal el a lustaságra való hajlam. Örülünk egy előírásnak, ha nem kell semmit csinálni. Megerősít bennünket abban, hogy az előírás biztosan helyes, hiszen ez a többség, illetve az irányítók által helyesnek tartott irány. Ez a megfelelőbb választási alternatíva, nem a másik.

Milyen tehát a jó automatikusan érvényesülő szabály? Azt tükrözi, amit a legtöbb jól informált ember választana. Viszont olyan esetekben, amikor túlságosan megoszlanak a vélemények egy adott kérdésben, ne alkalmazzunk automatikus szabályt, akkor tehát, ha több egyaránt jó, versengő alternatíva létezik.

Az egyén jobban azonosul a társadalmi normakövetéssel, mint az állam előírásaival. Az állam távol van, az állami jogszabály helyes voltáról, megfelelőségéről még nem mondott senki ítéletet. De ha a társadalmi többség követi az állami normát,

akkor az feltehetően helyénvaló szabály, az egyén is a társadalom tagja, közelebb érzi magához, jobban otthon érzi magát ebben a közegben. A normakövetéshez elvárt belső azonosulás jobban kialakul, ha a társadalom nagy része követi a normát. A szankciótól való félelemből, külső kényszer hatására történő normakövetés is végső soron a szabály érvényesülését eredményezi, de hiányzik a belső motiváció. A társadalmi presszió is persze egyfajta külső kényszer, de mégis csak a velem egy közösségbe tartozók igazolták a norma helyességét.

A normatív szabályozásnak a társadalmi elvárást kifejező funkciója is van. A jogalkotó – a társadalom képviselőjében – ismeri fel a szabály szükségességét, fogalmazza meg a normát és kéri számon az alkalmazását. Ez alkalmazkodást követel meg mindenkitől, végső soron egymáshoz.

A jogszabályok a társadalmi normák kifejező eszközei. Egyrészt artikulálják a társadalmi közmegegyezést a szabályozás tárgyával kapcsolatban, másrészt szerepük van a kormányzati értékválasztás közvetítésében, a dolgok társadalmi megítélésének formálásában.

Mit jelent az egyszerűsítés a jogalkotásban? Kevesebb szabály, több józan ész. Azonban a Wall Street megreformálását célul tűző Dodd-Frank törvénycsomag sem az egyszerűségéről, rövidegéről híres, noha céljai között a pénzügyi visszaélések megelőzése és fogyasztóvédelmi szempontok is szerepelnek fő helyen. Nem az a cél, hogy visszaszoruljanak a szövetségi kompetenciák, hanem az, hogy az állam feladatainak jelentős csökkentése nélkül a kormányzás legyen hatékonyabb, sokkal kevésbé rendezetlen és kontraproduktív, és ahol lehet, legyen egyszerű. Ez lehet önmagában is eléggé forradalmi célkitűzés. Az egyszerűsítés egyes területeken több döntési szabadságot, más területeken akár a korábbinál több és részletesebb szabályt is eredményezhet. A sikeres működést a szakmailag felkészült közigazgatás és az értékválasztásokat közvetítő politika együttesen adja. Minél inkább egyetértés van egy társadalomban a követendő értékrendről, annál kisebb az esélye és szüksége a bürokratikus szabályozásnak. Az Amerikai Egyesült Államok büszke alkotmányos rendjére, az alkotmány rendelkezéseit, tekintélyét nem kérdőjelezi meg. Természetesen nem a betű érdemel tiszteletet, hanem a több évszázados jogi kultúra, amely hordozza az írott szabályt és életté változtatja.