

HATÁSVIZSGÁLATI ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA A JOGALKOTÁSBAN

PhD dolgozat

Kovácsy Zsombor

2025

Tartalomjegyzék

Bevezetés	5
Néhány előzetes gondolat	7
Tézisek.....	11
Nemzetközi tapasztalatok.....	16
Amerikai Egyesült Államok	16
Kanada	18
Ausztrália.....	19
Egyesült Királyság	23
Hollandia	25
Közép-Európa	27
Az Európai Unió	27
Az OECD	30
A Világbank	31
Szabályozási hatásvizsgálatok Magyarországon	33
A jogszabályi háttér alakulása	33
A hatásvizsgálatokra vonatkozó részletszabályozás állomásainak összefoglaló jellemzése	42
Tényleges hatásvizsgálati tevékenység Magyarországon	45
Hatásvizsgálati tartalom a kormány-előterjesztésekben, 2004.	45
Hatásvizsgálati tartalom a kormány-előterjesztésekben, 2006	47
A 2006-2010 közötti időszak értékelése	48
A 2010 utáni hatásvizsgálati tevékenység	49
Hatásvizsgálati területek	53
Az egészségi hatások vizsgálata	53
Az egészség fogalmának meghatározása	53
Az állam egészséggel kapcsolatos alapvető feladatai, az egészségi hatások figyelembevételére vonatkozó szabályok.....	54
Az egészséget befolyásoló tényezők	55
Az egészségügyi hatások vizsgálatának módszerei	57
A klasszikus közgazdasági elemzések alkalmazása az egészségi hatások értékelésében	63
Az egészségi hatásvizsgálatok elvégzése	64
Néhány egészségi hatásvizsgálati modell	65
Társadalmi hatásvizsgálat	69
A társadalmi hatásvizsgálat keretei.....	69
A társadalmi hatások vizsgálatának főbb módszerei	71
Társadalmi hatásvizsgálati modellek	72
Környezeti hatások vizsgálata	74
A környezeti hatásvizsgálat mibenléte és módszerei	74
Környezeti hatásvizsgálati modellek	77
Gazdasági hatások vizsgálata	80
A gazdasági hatásvizsgálatok alapvető módszerei	80
Gazdasági hatásvizsgálati modellek	83

Az adminisztratív terhek vizsgálata	86
Az adminisztratív terhek vizsgálatának módszertani alapjai	86
Mintaprojekt az adminisztratív terhek meghatározására	87
A hatásvizsgálat elvégzése	94
A hatásvizsgálati mozgástér behatárolása	94
Általános hatásvizsgálati elvek	96
Alapelvek és a „realitás-szemlélet”	97
A jogász szerepe a hatásvizsgálati projektben	101
A hatásvizsgálat előkészítése	102
A vizsgálandó rendelkezések körének meghatározása	102
A teljes szabályozási környezet hatásvizsgálata – „általános hatásvizsgálat” (Példa: a kórházakra vonatkozó szabályok)	103
A hatások és azok érintettjeinek meghatározása	108
A vizsgálandó hatások körének meghatározása	109
A hatások érintettjeinek meghatározása	111
A tényleges hatásvizsgálat elvégzése	113
Összegzés, véleményalkotás	114
A „hatásvizsgálati lánc”	115
A jog hatékonysága és a szabályozás hatásvizsgálata	118
Eljárási igazságosság	119
Legitimitás	120
Racionális választás	121
Elrettentő erő	122
Játékelmélet	123
A jogérvényesülés különböző szintjeinek meghatározása a hatásvizsgálat tükrében ..	125
A hatályosulás mibenléte	125
A jogkövetés	125
A primer jogkövetés és vizsgálata	126
A jog érvényesülésének további szintjei	130
A jogérvényesülés szintjeinek összegzése	133
A hatásvizsgálat és a jogalkotói szándék megvalósításának szabályozástechnikai eszközei közötti összefüggések	136
Intervallumok képzése	137
Több feltétel egyidejű alkalmazása; a normaszöveg leképezése algoritmussal	140
A választás lehetősége	147
Méltányosság	148
Időtálló feltételek	151
A nehezen mérhető tényező helyettesítése	153
Garanciális szabályok	155
Következtetések a tézisek alapján	157
1. tétel	157

2. tézis	166
3. tézis	177
4. tézis	180
Irodalomjegyzék.....	182
Rövidítések jegyzéke.....	194
Melléletek.....	195
1. melléklet: 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról	195
2. melléklet: A háziorvosok adminisztratív terheinek 2010. évi vizsgálatában nevesített adminisztratív terhek	208
3. melléklet: Az 1. tézis alapján vizsgált modellek eredménytáblázata.....	211

Bevezetés

Dolgozatom témája a jogi szabályozás hatásvizsgálata mint – ahogy látni fogjuk – a jogalkotás végső céljának, a közjó elősegítésének támogatására és mérésére egyaránt szolgáló eszköz.

Személyes kötődésem a tárgykörhöz kettős: egyrészt 2002 és 2006 között az Igazságügyi, majd az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartási Főosztályát vezetve közvetlenül részt vettem a jogi szabályozás hatásvizsgálatával kapcsolatos első magyarországi közigazgatási projektekben, továbbá munkatársaimmal egyetemi oktatás, valamint szakkönyv formájában is elérhetővé tettük a hatásvizsgálati ismeretanyagot.

A másik oka érdeklődésemnek az interdiszciplináris alapállás: többirányú végzettségem miatt mindig is foglalkoztattak a jog határterületeit, logikai megfoghatóságát, az életviszonyok befolyásolására való alkalmasságát érintő kérdések, a jog egyéb tudományágak módszereivel való megközelíthetőségének lehetőségei. A hatásvizsgálatnál nehéz volna jobb terepet találni az ilyen típusú, tudományközi eszközrendszer alkalmazására.

A témakör több aspektusát vizsgálom. Először végigkövetem a szabályozás hatásvizsgálatában élenjáró országok és nemzetközi szervezetek legismertebb modelljeit, illetve esetenként az azokhoz vezető út történetét, majd a vonatkozó hazai szabályozás és gyakorlat utóbbi évtizedekbeni fejlődését. Ezután kiemelt érdeklődésemnek megfelelően hangsúlyosan az egészségügyi, de összefoglaló jelleggel a többi alapvető hatásvizsgálati részterület módszertani alapjait és nemzetközi gyakorlatát mutatom be, az egyik részterülethez kapcsolódó saját modellvizsgálatomat is ismertetve. A továbbiakban vázolom a 2002-2006 között kidolgozott saját hatásvizsgálati elvi és gyakorlati megvalósítási modellünket. Ezt követően foglalkozom a hatásvizsgálatoknak a jog hatékonyságával/hatályosulásával való kapcsolódási pontjaival néhány vonatkozó jogelméleti-jogszociológiai megközelítés felvázolása nyomán megkísérelve azok hatásvizsgálati relevanciáját megragadni. Végezetül bemutatok – nagyban saját vizsgálódásaim eredményeként – néhány olyan szabályozástechnikai eszközt, amelyek a jog hatályosulásán keresztül vagy közvetlenül összefüggésbe hozhatók a dolgozat tárgyával.

A dolgozat tézisei a fentiekhez kapcsolódóan egyrészt a nemzetközi szintén alkalmazott hatásvizsgálati modellek elvi alapjait firtatják, külön kiemelve egy számomra különösen izgalmas témát: azt, hogy mennyiben tekinthetjük a hatásvizsgálatot tudományos tevékenységnek. További téziseim a különböző hatályosulási, illetve a jogalkotói szándékok mindél eredményesebb leképezésére szolgáló szabályozástechnikai megközelítések közötti kapcsolatot kívánják igazolni.

Ami a dolgozat felhasználhatósága szempontjából pozitívum, az a jogalkotás mindennapi gyakorlatát érintően rosszat jelent: a több mint két évtizede megkezdett hazai hatásvizsgálati feladatellátás nem mutatott zavartalan fejlődést, a vitathatatlanul kedvező eredmények mellett a szemlélet mindennapokban való meghonosítása nem sikerült, így továbbra is ugyanazok a

kihívások övezik a kérdéskörrel kapcsolatos törekvéseket, mint amikor megkezdjük a minisztériumi munkánkat.

A dolgozat elkészítésében nagy segítségemre volt az az elméleti és gyakorlati háttér, melyet a tárgykörrel képzésem és feladatellátásom során tanáraimtól és munkatársaimtól kaptam. Anélkül, hogy mindannyiuk név szerinti említésére lehetőségem volna, kiemelem korábbi témavezetőm, Prof. dr. Visegrády Antal tanszékvezető egyetemi tanár jogelméleti megalapozó és konzultatív segítségét, Dr. Papp Imre helyettes államtitkár, egyetemi adjunktus alkotmányjogi, szervezetfejlesztési és oktatásügyi támogatását, Orbán Krisztián közgazdász, volt munkatársam interdiszciplináris szemléletem alakítása szempontjából jelentős szakmai hozzájárulását, valamint Monori Gábor témavezetőm dolgozatom továbbfejlesztését érintő szakmai iránymutatásait.

Néhány előzetes gondolat

A szabályozás hatásvizsgálatának fogalma

A dolgozat behatóan foglalkozik a szabályozás hatásvizsgálata (Regulatory Impact Assessment – RIA) fogalmának meghatározásával, tartalmával, céljaival és eszközeivel, azonban már ezt megelőzően, a soron következő fejezetek megfelelő értékeléséhez szükségesnek tartom valamennyire előzetesen is körüljárni a definíciót.

A Világbank megjegyzi, hogy „*nincs egységes RIA-definíció, sem elméleti, sem gyakorlati tekintetben, de teljes egyetértés van mind a szakirodalomban, mind a gyakorlatban a RIA mint a közpolitika kialakítása szerves eszközének fontosságáról. Azok az országok, amelyek jól működő és hatékony RIA-struktúrákkal rendelkeznek, mind a meglévő döntéshozatali folyamatok erősítésére, nem pedig helyettesítésükre használják azokat. (Világbank 2010a). A hatásvizsgálati intézkedések egyértelműen kiegészítik a hagyományos döntéshozatali és szabályozási kereteket, hogy azok hatékonyabbá és átláthatóbbá váljanak, ugyanakkor javuljon a jogalkotók elszámoltathatósága.*” (LEMOINE, 2016)

Az OECD a szabályozási hatásvizsgálatot rendeltetésén keresztül határozza meg:

„*A szabályozási hatásvizsgálat alapvető információkkal szolgál a döntéshozók számára arról, hogy kell-e, és ha igen, hogyan kell szabályokat alkotni a közpolitikai célok elérése érdekében.(...)*” (OECD, 2020/1)

Az EU hatásvizsgálati keretrendszerének kialakításában jelentős szerepet játszott Claudio Radaelli definíciója részletesebb:

„*A szabályozási hatásvizsgálat (RIA) szisztematikus értékelés arra vonatkozóan, hogy a törvények és/vagy végrehajtási jogszabályok mekkora valószínűséggel érintik a jogalanyok és az életviszonyok bizonyos kategóriáit. Az értékelés lehet minőségi és/vagy mennyiségi, a költségek bizonyos kategóriáira leszűkített, vagy amikor a szakpolitikai döntés valószínűsíthető hatásai jelentősek, költség-hatékonysági, többkritériumos, haszon-költség, illetve kockázat-kockázat elemzés is. A döntéshozatal támogató eszközként a RIA magában foglalja a probléma meghatározását és a kiinduló helyzet értékelését, konzultációt, a megvalósítható opciók körének meghatározása, az adott lehetőség(ek) elemzését és a közülük való választást, valamint információkat arról, hogy a döntést hogyan fogják nyomon követni és értékelni. A RIA a bizonyítékokon alapuló eszközök családjába tartozik, amelyeknek a rendeltetésük a döntéshozatal támogatása és az érdekeltek bevonása. A RIA-ban figyelembe vett érdekelt felek lehetnek azok, akiket a javaslat közvetlenül érint, egy adott szektor, az üzleti-pénzügyi közösség, a külföldi befektetők és a kereskedelmi partnerek, illetve a gazdaság egésze. Leginkább a szakpolitika kialakításának szakaszában alkalmazzák, de a meglévő jogszabályok előnyeinek és költségeinek vizsgálatára is alkalmazható.*” (RADAELLI, 2020)

A magam részéről saját, munkatársammal, Orbán Krisztiánnal bevezetett, szándékunk szerint tömör, egyben minél teljesebb körű, a hazai jogi háttérben is megjelenő meghatározás alapulvételét ajánlom, mely szerint:

„A szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályok hatékonyságának növelése azok hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján.” (KOVÁCSY, 2005)

Hatásvizsgálat – szabályozáson innen és túl

A hatásvizsgálat eszköztára nemcsak a jogi szabályozás következményeinek előrejelzésére, illetve elemzésére alkalmas, hanem egyedi döntések, beruházások, projektek velejáróinak megvizsgálására is. Természetesen vannak – elsősorban folyamatszervezési – sajátosságai kifejezetten a szabályozás hatásvizsgálatának, de a tényleges hatásvizsgálat eszköztára lényegében azonos a fenti vizsgálati helyzetekben (ahogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálat is – a természetükből fakadó eltérésektől eltekintve – hasonló módszertan alapján történik). Az angolszász rendszerekben nem is különül el élesen az egyedi határozati aktusokon alapuló projektek hatásvizsgálata a szorosán vett, normatív természetű jogalkotási termékekre irányuló szabályozási hatásvizsgálattól. Míg a dolgozat egyértelmű vizsgálati területe a szabályozás hatásvizsgálata, az egyes hatásvizsgálati részterületek módszertani alapjainak tárgyalásában nem volna lehetséges elkülöníteni a szabályozási és egyéb hatásvizsgálati elemeket, így nem véletlenül fordulnak elő a dolgozatban jelentős beruházások, a környezetet érintő nagy projektek következményeinek elemzésére utaló elemzési eszközök, gyakorlati példák.

A hatásvizsgálat interdiszciplináris jellege

Drinóczi és Petrétei a jogalkotástan egészét interdiszciplináris megközelítésmódot igénylőként írja le (DRINÓCZI, 2004) és ez súlyozottan igaz a szabályozás hatásvizsgálatára és annak módszertanára. A (szabályozási) hatásvizsgálat a jog mellett különböző tudományágak (statisztika, közgazdaságtan, szociológia, környezet- és egészségtudományok) módszereit ötvöző alkalmazott tudományterületnek tekinthető, így a dolgozatban is szükségszerűen megjelennek nem jogi, jogtudományi szempontok. A téma jogi lehorgonyzását, tapasztalataim szerint egyesek által a jogtól elkülönült, a jog világán kívül álló területként való felfogásának oldását szeretném elősegíteni azzal, hogy a hatásvizsgálati módszerek, rendszerek bemutatásán túl a téma joghatékonysági és szabályozástechnikai vonatkozásait is elemzem, a hatásvizsgálati megközelítésmódot jogelméleti-jogszociológiai, valamint jogalkotástani kontextusba is helyezve.

Nemzetközi és történeti vonatkozások

A hatásvizsgálati szemlélet jogalkotásban való tényleges meghonosodása szórványos XX. századi kezdeményezéseket követően a kétezres évektől észlelhető erőteljesebben. Az Európai Unió, az Egyesült Királyság, Hollandia, a hatásvizsgálatokban már régebb óta erős Amerikai Egyesült Államok és más – különösen angolszász – országok hatásvizsgálati rendszerei fejlődésének egyes állomásai sokat tettek hozzá ahhoz a tudásanyaghoz, amely ma már közkincként rendelkezésünkre áll a témában. Ugyanakkor a dolgozat célja szempontjából nem tartottam volna hasznosnak valamennyi vizsgált ország hatásvizsgálati rendszere történetének bemutatását, az pedig redundanciához vezetett volna, ha külön történeti és nemzetközi fejezetben, az egyes országokat ismételten sorra véve mutatom be a vizsgált téma utóbbi

évtizedekbeli nemzetközi fejleményeit és mai helyzetét. Ehelyett azt a megoldást választottam, hogy a legnagyobb hagyományokkal rendelkező angolszász rendszerek felől – napjainkban megismerhető hatásvizsgálati sajátosságaik bemutatásával – közelítsek a kiemelten fontos európai modellek felé, és a történeti szempontból – legalábbis a hazai hatásvizsgálati látótér számára – legfontosabb Európai Unió esetében részletesebben, más országok esetében csak érintőlegesen térek ki meghatározó múltbeli mérőföldkövekre. A hazai rendszer bemutatásában ehhez képest kifejezetten nagy szerepet kap a 2002-2006 közötti kezdetektől napjainkig végigkövetett változások bemutatása.

Hatályosulás és hatékonyság

A dolgozatban – különösen az egyik fejezetben – jelentős szerepet kapnak e kifejezések. Visegrád részletesen elemzi a jogszabályok következményeivel kapcsolatos fogalmak jelentéstartalmát a különböző jogelméleti megközelítésekben. (VISEGRÁDY, 1997) Ezeknek a kifejezéseknek (és még inkább magyarra fordított változataiknak) a használata eltérő a különböző szerzők részéről – nem egyszer egy jogelméleti iskola alapvetésének részét képezi ezek meghatározása.

A dolgozatban a jogszabályok hatékonysága alatt a Visegrád által meghatározottakat értem: *„értékesítésük tényleges eredménye és ama társadalmi célok közti viszony, amelynek elérésére megalkották őket”*. (VISEGRÁDY, 1997)

A jog hatályosulását Kulcsár (KULCSÁR, 1997) és mások megközelítésmódjából kiindulva formai és tartalmi szinteken (sőt e szinteket tovább bontva) vizsgálom, hatályosulás alatt a jogszabályban testet öltő szándék valamilyen szempontból való értékesítését értem, illetve a hatályosulás legátfogóbb fogalmi körébe vonom a normák jogalkotói szándékon kívüli következményeit is, kifejezve azt, hogy egy normatív aktus közjót érintő hatásai az érintett jogalanyok számára tulajdonképpen attól függetlenül jelentkeznek, hogy ezekkel a hatásokkal számolt-e a jogalkotó, illetve azt is, hogy a nem szándékolt hatások leronthatják (vagy szerencsés esetben akár javíthatják is) a normaalkotás előre kalkulált következményeinek „egyénlegét”.

A számos szerző által használt két fogalom közötti különbség a nem egységes használatuk és fordítási eltérések miatt sem éles és egyértelmű. Dworkin a hatékonyságot a jogrend működésének egészét tekintve mint a jog egyik alappillérét vizsgálja, leginkább azt firtatva, hogy mennyire eredményesen tudja betölteni szerepét. Ebben ő a jogpozitivisták általa instrumentálisnak tartott szemléletével ellentétben az erkölcsileg jó célok minél teljesebb megvalósítását tartja szem előtt (DWORKIN, 2006). A jog társadalomban előidézett hatásaira Ehrlich által használt fogalmat inkább értékesítésnek fordítják, ami véleményem szerint ugyanannak a szóban forgó jelenségnek a való életben való megjelenését, élővé válását hangsúlyozza ki (EHRLICH, 2008). Felvethető, hogy – a „hatékonyság” közgazdasági, illetve fizikai fogalmából kiindulva a jog hatékonysága alatt kvantitatív jellegű entitást, a megvalósulás mértékét értsük (akár a befektetett erőforrásokhoz képest), míg hatályosulás alatt azokat a rétegeket, amelyekben a jog következményei (így tulajdonképpen a hatékonysága is) vizsgálhatók. Ebben a megközelítésben a hatályosulás különböző rétegeiben is lehet mérőszámokat találni, vagyis a hatályosulás is kvantálható, azonban az így megállapított értékeknek a jog hatékonysága szempontjából – az alkalmazott mérőszám jellegétől függően – nem feltétlenül van különösebb relevanciája. (Például önmagában az, hogy egy jogszabályt az esetek mekkora hányadában követnek vagy hagynak figyelmen kívül az érintettek, önmagában

még nem feltétlenül jó indikátora az általa elérni kívánt társadalmi cél megvalósulásának.) A szerteágazó és a fentiek szerint nem teljesen konzekvens terminológia miatt a dolgozatban inkább kifejezetten elmagyarázom vagy igyekszem egyértelmű kontextusba helyezni a hatékonyság és a hatályosulás fogalmait annak érdekében, hogy ezek szándékolt jelentése azonosítható legyen.

Hivatkozások módja

A dolgozatban sokféle forrásra található hivatkozás. Ezek jelölése során a következő elveket alkalmazom – szándékom szerint a minél jobb kezelhetőség érdekében:

- A szövegben a hivatkozás zárójelben a szerző (több szerzős mű esetében az első szerző) nagybetűkkel szedett vezetéknevéből és ettől vesszővel elválasztva a megjelenés évéből áll, így: „(NAGY, 2017)”.
- Ha a forrásnak nincs azonosítható szerzője, akkor a közlő szervezet vagy weboldaltól vett forrás esetén az előző hiányában a weboldalt üzemeltető szervezetet jelölöm meg a forrást jegyző entitásként. A szövegben ilyenkor felismerhetően rövidített hivatkozást alkalmazok, például a „Government of Canada” 2024. évi forrása esetén: „(CANADA, 2024)”.
- Ha nincs azonosítható megjelenési év (internetes források esetén fordul elő), akkor a hozzáférés idejét (ez minden esetben 2024) adom meg a forrás éveként.
- Az Irodalomjegyzékben valamennyi szerző teljes nevét és az évszámot megadva jelölöm a forrás alkotóit, ezt követően a megjelenés éve, cím, megjelenés helye, internetes forrás esetén az URL, illetve az utolsó hozzáférés pontos dátuma szerepel, kivéve ha valamelyik forrás a hivatkozás módját előírja, illetve javasolja, ez esetben az abban foglaltakat követve történik a forrás feltüntetése. A szövegbeli rövid hivatkozások azonosíthatósága érdekében az irodalomjegyzékben a nem szerzői névvel ellátott források minden esetben azzal a kifejezéssel kezdődnek, amely a szövegben szerepelt – az előző „Government of Canada” példa alapján: „Canada, Government of (2024): (...)”
- Ha egy szerzőnek egy évből több műve kerül hivatkozásra, akkor „/1” stb. arab számot tartalmazó megkülönböztető jelzéssel történik a hivatkozás a szövegben – „(OECD, 2021/1)” – és az adott megkülönböztető jelzés az Irodalomjegyzékben is szerepel.
- Oldalszámok csak ott szerepelnek, ahol azok fellelhetők (a forrás számozott oldalakból áll), és a forrás felhasználása nem annak átfogó, nagyobb kiterjedésű részeit felhasználó összegző értékelésével, hanem kifejezetten valamelyik elemének az idézésével, arra való utalással történik.

Tézisek

A szabályozás hatásvizsgálata – továbbiak megértéséhez szükséges alapvető fogalmi kereteinek tisztázását követően – a dolgozat a következő vizsgálati elemekből épül fel:

- 1) Nemzetközi tapasztalatok – A hatásvizsgálatok terén leggazdagabb hagyományokkal rendelkező angolszász országok rendszereinek bemutatásától indulva az Európai Unió, néhány európai ország és nemzetközi szervezet releváns vívmányaira kitérve ezek hatásvizsgálati modelljeinek bemutatásával egyben megvilágítom a mai szabályozási hatásvizsgálati kultúra kialakulásának legfontosabb nemzetközi történeti vonatkozásait is.
- 2) Hazai szabályozás és tényleges helyzet – Végigkövetem a jogi szabályozás hatásvizsgálatára vonatkozó jogszabályok és soft law iránymutatások változásait, összevetem az egyes történeti változatokat, majd részletesen szólok a 2002-2006 közötti kezdetektől napjainkig fellelhető, a tényleges hatásvizsgálati tevékenység jellemzőinek megismerésére alkalmas információkról, kutatásokról.
- 3) Hatásvizsgálati területek – Megvizsgálom a legfontosabb, a nemzetközi gyakorlatban nagyjából egységesen körülhatárolt vizsgálati irányokat az egyes területek módszertani alapjainak és néhány jellegzetes és/vagy jól ismert nemzetközi gyakorlati megvalósítási modelljének feltárásán keresztül. Kifejezett szakmai érdeklődésemnek megfelelően mélyebben elemzem az egészségi hatások vizsgálatát, de más (társadalmi, gazdasági, az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló) hatásvizsgálati irányokat is bemutatom – az utóbbihoz kapcsolódóan saját modellprojektemről és annak eredményeiről is beszámolok.
- 4) A hatásvizsgálat elvégzése – Részletesen bemutatom a munkatársammal, Orbán Krisztiánnal együtt kimunkált „kettős hatásvizsgálati lánc” modellt, amelyben a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének javasolt lépéseit jelenítjük meg, a szintén bemutatandó általános hatásvizsgálati elvekre támaszkodva.
- 5) A jog hatékonysága és a hatásvizsgálat - Kapcsolódási pontokat keresek néhány általánosan ismert, a jog hatékonyságára vonatkozó elmélet és a hatásvizsgálatok megközelítésmódja között, megkísérlem meghatározni a jog különböző felfogások szerinti hatékonysága és a hatásvizsgálatok közötti kapcsolat természetét. Ezen túl bemutatom saját modelletem a jog hatályosulásának a hatásvizsgálatok tükrében kialakított szintjeiről.
- 6) Szabályozástechnikai eszközök és hatásvizsgálat – A jogalkotói szándék normaszövegben való hatékony leképezésének néhány módszerét azonosítom, és megvizsgálom ezek hatásvizsgálati relevanciáját, kapcsolódási pontjait.

A szabályozás hatásainak vizsgálatára és optimalizációjára irányuló eszközök bemutatása és elemzése körében a következő konkrét állítások igazolását kívánom elvégezni:

1. A világszerte alkalmazott szabályozási hatásvizsgálati modellek közül az általam megvizsgáltak nagyjából egyazon elvrendszert és folyamatot követnek; nem állapítható meg, hogy egymástól jelentősen elkülönülő hatásvizsgálati „iskolák” alakultak ki.

Ez a vizsgálati elem a hatásvizsgálatok nemzetközi modelljei elemzésének módszerével kerül megvalósításra. Előre kidolgozott, a szabályozás hatásvizsgálatának (a dolgozatban szintén bemutatásra kerülő) elveinek és a folyamat szervezésének fontosabb elemeit tartalmazó szempontrendszer alapján vizsgálom meg, hasonlítom össze az egyes modelleket, és ez alapján vonok le következtetést a feltételezés igazolhatóságára vonatkozóan.

Akkor tekintem az adott rendszerben fellelhetőnek az adott szempontot, ha

- vagy explicit megjelenik a rendszer leírásában, vagy
- logikai úton implicit kétséget kizáróan észlelhető a jelenléte.

Példa az implicit jelenlét elfogadására: ha a vizsgálat részét képező interszektoralitás mint elv nem jelenik meg kifejezetten, de a modell leírásában szerepel, hogy annak része a gazdasági események társadalmi következményeinek a vizsgálata, akkor meglévőnek fogadom el az interszektoralis szemléletet.

A vizsgálat körében figyelembe vett ismérvek a következők:

- 1) Tartalmaz-e a modell arányosság-szemléletet? (Bármely, a szabályozás jelentősége, becsült volumene és a hatásvizsgálat mélysége, a rá szánható erőforrások mértéke közötti pozitív összefüggés fellelhetősége pozitív választ eredményez.)
- 2) A modell számszerűsített és nem számszerűsített hatások vizsgálatára is kiterjed?
- 3) A modell módszertana tudományos és értékválasztási/előszereteti elemeket is magában foglal?
- 4) Megjelenik a modellben az interszektoralitás? (Interszektoralitás alatt akár egyetlen szabályozás a gazdasági/társadalmi/környezeti/egészségi/bármely egyéb területek közül több mint egy hatásvizsgálati szegmensre való kiterjedését, akár a fentiek közül elsődlegesen valamely terület szabályozására irányuló szándékot leképező szabály más hatásvizsgálati területen történő vizsgálatát értem, így a fentiek közül bármelyik megállapíthatóságának esetében igenlő a válasz.)
- 5) A modell alapján el kell végezni a szándékolt hatásokon kívül a nem szándékolt hatások vizsgálatát is? (Itt különösen nagy szerepe van a vizsgált elem implicit jelenléte észlelésének, hiszen várhatóan nem pontosan így fogalmaznak a modellek, ugyanakkor a kedvezőtlen hatások elemzése jellemzően eleve arra utal, hogy – ezek nem szándékolt természetéből következően – megvalósul a szabályalkotó célrendszerén kívül álló hatások elemzése is.)
- 6) Magában foglalja a modell különböző szabályozási változatok, opciók összevetését?
- 7) Tartalmaz a modell valamilyen, a szabályozás érintettjeivel való konzultációs mechanizmust, elemet?
- 8) Szól a modell leírása az eredmények közlésének formai és/vagy tartalmi követelményeiről?

A fenti szempontokat úgy választottam ki, hogy azok

- a hatásvizsgálati rendszerek véleményem szerint kiemelten fontos elemei legyenek,

- elvileg elképzelhető legyen az adott szempont hiányában elvégzett hatásvizsgálat, vagyis a vizsgálódásom eredménye ne legyen előre tudható,
- a szempont implicit jelenléte a hatásvizsgálati rendszerleírásokban viszonylag könnyen és egyértelműen ellenőrizhető legyen arra az esetre, ha kifejezetten nem jelenik meg azokban.

Amennyiben az adott hatásvizsgálati modellben nem találok (impliciten sem) információt az adott kérdésre vonatkozóan, ott az adott modellt negatív módon figyelembe veszem a rendszerek egészéről kialakítandó összkép elemeként az adott kérdés szempontjából (azaz úgy tekintem, mintha nem volna az adott rendszer része a vizsgált elem).

Az elemzett hatásvizsgálati rendszerek kiválasztása úgy történik, hogy az egyes módszertani részterületek és a nemzetközi gyakorlatok bemutatása során egyébként is vizsgált modelleket tekintem át, ideértve a bemutatandó három hazai történeti modellt is. Azt, hogy a vizsgált keretek minél inkább leképezzék a világszerte alkalmazott legjelentősebb rendszereket, azzal igyekszem biztosítani, hogy a nemzetközi példákat elsősorban a szakirodalomban gyakran hivatkozott, az internetes keresők által pedig az elsők között felkínált forrásokból választom.

A mintámban szereplő modellek között van részleges (egy vagy két hatásvizsgálati szegmensre fókuszáló) és általános hatásvizsgálati rendszer is.

A feltételezésem igazolásaként azt várom, hogy a vizsgálandó hatásvizsgálati modellek legalább 75%-a a fenti 8 ismerv közül legalább 6 esetében (vagyis az ismérvek körében is 75% határértéket elérően vagy meghaladóan) a kérdéseimre adható pozitív (igenlő) válaszokkal lesz jellemezhető, és fordítva: a vizsgált 8 szempont közül legalább 6 jelen lesz a vizsgált rendszerek legalább 75%-ában.

A vizsgálat jelentős limitációiról szükséges szót ejteni:

1. Az elemzés kizárólag az írásba foglalt követelmények, útmutatók alapján megmutatkozó helyzetet vizsgálja – arra nincs lehetőségem, hogy a tényleges hatásvizsgálati gyakorlatok ettől esetlegesen eltérő jellemzőire, az előírások hatályosulási defektusaira rámutassak. Ez a valós helyzet tekintetében ismeretlen mértékű eltéréseket eredményezhet attól függően, hogy az adott hatásvizsgálati rendszer előírásait milyen mértékben követik az érintett szereplők. (Mint azt a hazai rendszer történeti változatainak leírásánál látni fogjuk, például Magyarországon nagyon jelentős eltérések valószínűsíthetők az előírt és a ténylegesen megvalósuló hatásvizsgálati teljesítmény között.)
2. Az eredmények statisztikailag nem értékelhetők a világ összes hatásvizsgálati rendszerének fényében azon kézenfekvő oknál fogva, hogy nem tudom meghatározni, hogy összesen hány hatásvizsgálati rendszer létezik, és ha ez megtehető is volna, nyelvi és hozzáférhetőségi korlátok miatt nem volnák képesek ezeket a vizsgálat céljainak megfelelően elemezni. Így kizárólag a dolgozat keretében egyéb célból is vizsgált – nem reprezentatív – mintámra vonatkozóan tudom levonni a fenti következtetéseket, igazolni a feltételezésemet, ami nem alkalmas a hatásvizsgálati rendszerek összessége vonatkozásában további kvantitatív következtetések levonására.

2. A hatásvizsgálat csak részben tudományos szempontok alapján megvalósuló tevékenység, abban szükségszerűen jelen vannak szubjektív, előszereteti/értékválasztási elemek is.

A hatásvizsgálat részterületi módszerei és számos komplex hatásvizsgálati rendszer bemutatásával és elemzésével – köztük a munkatársammal, Orbán Krisztiánnal 2002 és 2006 között megalapozott hazai hatásvizsgálati keretek felvázolásával és a nemzetközi hatásvizsgálati gyakorlat elemzésével – kívánom igazolni azt az állítást, hogy a szabályozás hatásvizsgálata nem valósítható meg tisztán tudományos eszközök használatával, abban szükségszerűen szerepet kell kapniuk szubjektív előszereteti/értékválasztási elemeknek is.

A szubjektív elemek meglétéből adódó következményekre is kitérek, e körben arra is, hogy az ilyen elemek meglétével együtt hogyan biztosítható minél nagyobb eséllyel és mértékben a hatásvizsgálatok korrekt szakmai keretek között történő elvégzése.

Megpróbálok választ adni arra a kérdésre is, hogy hogyan változhat a jövőben, különösen a tudományos-technikai vívmányok, így a mesterséges intelligencia térhódításával a hatásvizsgálatok tudományos versus szubjektív előszereteti/értékválasztási elemekből való megkomponáltsága, illetve hogy miként lehetséges az objektív összetevők részarányának növelése anélkül, hogy bármit fel kellene adnunk a hatásvizsgálatok értékeiből.

3. A hatásvizsgálatok szervesen kapcsolódnak, jól illeszthetők a jog hatékonyságával, hatályosulásával kapcsolatos jogelméleti, jogszociológiai modellekhez, azok fogalmi keretei között értelmezhetők.

Ezt a tézist a jog hatékonyságával kapcsolatos egyes elméletek felvázolását követően a hatásvizsgálatokkal való kapcsolódási pontjok bemutatásával igazolom, elsősorban a vonatkozó szakirodalom feldolgozása és saját, a hatásvizsgálatok elméletével kapcsolatos nézeteim bemutatása útján.

Elsősorban azt tervezem megvilágítani, hogy a hatásvizsgálati szemlélet nem áll kívül a joghatékonysági elméletek világán, és nem is konkurál azokkal, sokkal inkább az egyes joghatékonysági elméletek erőterében értelmezhető megközelítésmód.

Ennek igazolására sorra veszem néhány jól ismert joghatékonysági elmélet és a hatásvizsgálati szemlélet viszonyának, egymáshoz való kapcsolódásának természetét.

Ezt követően vázolom saját, a jog hatályosulásának különböző szintjeit a hatásvizsgálatok tükrében bemutató rendszeremet.

4. A jogalkotói célok hatékony megvalósításának érdekében alkalmazott, vizsgált szabályozástechnikai eszközöknek van hatásvizsgálati relevanciájuk.

Ennek az állításnak a bizonyítását logikai úton végzem el. Megkísérlem azonosítani a jogalkotói szándék szöveges kifejezésének olyan eszközeit, amelyek alkalmasak arra, hogy más eszközökhöz képest alternatíva lehetőségét nyújtva, illetve a rendelkezésre álló szabályozási lehetőségek közül kiválasztva segítsék a jogalkotói szándék minél pontosabb leképezését.

Feltételezésem kiindulópontja az, hogy a jogalkotói szándék – bár a gyakorlatban nem egyszer már elkészített normaszöveg-tervezet formájában ismerhető meg – elvontabb társadalmi célok, a „közjó” mentén értelmezhető, és a konkrét jogszabálysöveg nem magának a szándéknak a pontos lenyomata, hanem sokkal inkább – többé-kevésbé alkalmas – technikai eszköz a jogalkotói cél minél hatékonyabb, pontosabb leképezésére.

Sorra veszek jónéhány olyan „érdemi” kodifikációs eszközt (azaz itt nem a jogszabályszerkesztés formai elemeiről esik szó, amelyek helyes alkalmazása egyébként a nyelvtani-logikai értelmezés elősegítésével, világos szerkezetű jogszabályok kialakításával szintén hozzájárulhat a jogalkalmazás sikeréhez), amelyekről azt gondolom, hogy adekvát használatuk logikai úton belátható módon lehetőséget ad a jogalkotói szándékokhoz való illeszkedés javítására más, általánosan alkalmazott eszközökhöz képest. Valamennyi vizsgált eszköz esetén megkísérlem feltárni és bemutatni azok hatásvizsgálatokhoz való kapcsolódási pontjait.

Nemzetközi tapasztalatok

Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok élen jár a hatásvizsgálat elmélete és gyakorlata terén, központi és tagállami szinten egyaránt. Mára a múlté az szinte kizárólagosan pénzügyi szemléletű arculat, amely évtizedekkel ezelőtt jellemezte az ország hatásvizsgálati kultúráját. A modern közgazdasági módszerek naprakész gyakorlati alkalmazásán túl a különböző szabályozási részterületek hihetetlen differenciálódása, a tudásanyag szinte követheetlen felszaporodása figyelhető meg. Az összkormányzati szerepvállalás részeként a szövetségi minisztériumok részletes hatásvizsgálati eljárásrendeket, protokollokat dolgoztak ki saját ágazatukra vonatkozóan, amelyek egyre inkább figyelembe veszik az interszektorális, interdiszciplináris szempontokat, így bármilyen területen tervezett szabályozás esetében elvégezhető a költség-haszon elemzés, a különböző döntési alternatívák összevetése, a családokra, az emberi jogokra stb. vonatkozó, sajátos szabályok szerint elvégzendő részelemzés. A „Sunset”-törvényhozás (VISEGRÁDY, 1997), amely a jogszabályok előkészítésétől a hatások utólagos értékeléséig nyomon követi a szabályozás életciklusát, sok tekintetben napjaink európai modelljeinek előhírnöke.

A Egyesült Államok mai szabályozási hatásvizsgálati rendszerét meghatározó alapvetően fontos szervezeti megoldás, hogy az Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA - Információs és Szabályozási Ügyek Hivatala) a Menedzsment és Költségvetési Hivatalon belül az elnök alá rendelt központi szerv, amely többek között a végrehajtó hatalom által előkészített szabályozások ellenőrzését, a kormányzati adatgyűjtések jóváhagyását, kormányzati statisztikai gyakorlatok kialakítását végzi.

A rendelettervezetek felülvizsgálata mellett az OIRA koordinálja az utólagos hatásvizsgálatokat: áttekinti és jóváhagyja a nyilvánosságtól származó kormányzati információgyűjtéseket a Papírmunka csökkentéséről szóló törvény (Paperwork Reduction Act; PRA) értelmében, és felügyeli az egész kormányra vonatkozó irányelvek végrehajtását az információs politika, az adatvédelem és a statisztikai politika területén. Az OIRA mindemellett koordinálja az információminőségi törvény végrehajtását, ideértve az ügynökségek szakértői értékelési gyakorlatát, valamint részt vesz a kisvállalkozások szabályozásának végrehajtásáról és méltányosságáról szóló törvény végrehajtásában. Az OIRA koordinálja továbbá a kormányzat azon erőfeszítéseit, hogy javítsa a szabályozási együttműködést kulcsfontosságú kereskedelmi partnerekkel, köztük Kanadával és Mexikóval. (WH.GOV, 2024)

Az OIRA kiemelt projektje az adminisztratív terhek csökkentése („Tehercsökkentési kezdeményezés”), melynek sajátos jelleget kölcsönöz, hogy a témában úttörő holland modellhez képest nemcsak a vállalkozások, hanem a lakosság („magánszemélyek, családok és kisvállalkozások”) terhei állnak. (UNITED STATES, 2023) Az OIRA 2022 áprilisában kezdeményezést indított a szövetségi ügynökségekkel való együttműködésre annak érdekében, hogy (1) pontosabban megbecsüljék azokat a különféle terheket, amelyekkel a lakosságnak szembe kell nézniük, az állami juttatásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés alkalmával, és (2) csökkentsék ezeket a terheket. Azóta az OIRA és a szövetségi ügynökségek együtt

dolgoznak a tehercsökkentési lehetőségek azonosításán és megvalósításán: a szabályozáson és a vonatkozó űrlapok módosításán keresztül. Az OIRA emellett előmozdította a jó gyakorlatok, tanulságok és eszközök megosztását a terhek csökkentésére a szövetségi kormányon belül.

2023 júliusában az OIRA közzétette ezt az előrehaladási jelentését a Tehercsökkentési kezdeményezésről, amely 20 kormányzati ügynökség több mint 100 kezdeményezését foglalja össze, és részletes esettanulmányokat ad a különféle tehercsökkentési erőfeszítésekről, beleértve azok egyénekre, családokra és kisvállalkozásokra gyakorolt hatását. (WH.GOV, 2024)

A PRA előírásainak megfelelően az OIRA legalább háromévente egyszer felülvizsgálja a szövetségi űrlapokat, de ha az ügynökségek módosítani kívánják azokat, akkor a módosítás esetén is. Amikor az ügynökség benyújtja a javasolt űrlapokat az OIRA-hoz, ehhez alátámasztó anyagot kell készítenie: leírja, hogy az űrlap várhatóan milyen terhet jelent majd az érintettek számára – beleértve az űrlap kitöltéséhez várhatóan szükséges időt, az érintett személyek számát, nyomtatási, utazási szükségletet. Az adott szervnek meg kell indokolnia, hogy miért gyűjti az információt és igazolnia kell, hogy az ezzel járó teher a programjai megvalósításához szükséges. Továbbá az ügynökségnek le kell írnia a lakosságra nehezedő terhek minimalizálása érdekében tett lépéseket is.

Az OIRA M-22-10 számú memoranduma felszólítja a kormányzati ügynökségeket, hogy szisztematikusan csökkentsék a programokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos terheket. Az M-22-10 memorandum közzététele óta az OIRA számos lépést tett dokumentumban megállapított keretek végrehajtása érdekében, így például módszertani támogatást nyújt a kormányzati szerveknek a tehercsökkentési célok megvalósításához.

A hatásvizsgálat bizonyos aspektusaiban kiemelt szerepet játszó OIRÁ-n kívül a szövetségi kormány szakminisztériumai is magas szintű hatásvizsgálati módszertani és gyakorlati tevékenységet végeznek, így például az egészségügyi és humántárca 2017-ben tett közzé (valójában 2016-ban elkészített) útmutatót a szabályozási hatásvizsgálatok elvégzéséhez. Ez az elméleti tekintetben is rendkívül erősen megalapozott anyag végigvezeti az olvasót a szabályozás hatásvizsgálatának legfontosabb elvi-fogalmi és gyakorlati szempontjain. Különösen értékesnek és az egészségügyi ágazaton túl, általánosan is tanulságosnak tartom ebben az útmutatóban a hatásvizsgálat legfontosabb limitációi között említendő bizonytalansági tényezőknek és a nem kvantifikált hatások jellemzésének terén nyújtott iránymutatásokat.

Néhány ezekkel kapcsolatos releváns részlet az anyagból:

„Minden elemzés bizonytalanságot rejt magában, beleértve néhány potenciálisan fontos hatás számszerűsítésével kapcsolatos nehézséget.

Az elemző számára az a kihívás, hogy meghatározza, hogyan tudja a legjobban felmérni vagy számszerűsíteni ezeket a bizonytalanságokat a döntéshozatal támogatása. A cél annak biztosítása, hogy a döntéshozók és más érdekelt felek megértsék, hogy milyen mértékben befolyásolják a főbb elemzési következtetéseket a kulcsfontosságú bizonytalanságok – az adatokban, a modellekben és a feltételezésekben.

Például, ha az ügynökség legjobb becslései szerint az előnyök meghaladják a költségeket egy adott szabályozási lehetőség esetében, mennyire valószínű, hogy ez a következtetés megfordul, tekintettel a számszerűsített érték nagyságával kapcsolatos bizonytalanságra?”

„Egy másik kihívás az olyan eredmények kezelése, amelyek nem számszerűsíthetők, de jelentős következményekkel járhatnak a döntéshozatalra. Például a rendelkezésre álló adatok arra utalhatnak, hogy egy szabályozott veszély egyaránt befolyásolja a mortalitást és morbiditást, de nem biztos, hogy megfelelőek bizonyos típusú morbiditási kockázatok változásának becsléséhez az egyes szabályozási lehetőségekhez kapcsolódóan. (...)

A potenciálisan fontos, nem számszerűsített hatások figyelmen kívül hagyása rossz döntésekhez vezethet, de fennáll annak a veszélye is, hogy túlhangsúlyozzuk őket. (...)

(Ha nem lehet számszerűsíteni) akkor az elemzőnek meg kell határoznia, hogyan írja le a legjobban azokat a hatásokat, amelyek továbbra is számszerűsíthetetlenek, hogy betekintést nyújtson az ilyen hatások egymáshoz és a számszerűsített hatásokhoz viszonyított jelentőségébe.”

(U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2016)

Kanada

Kanada hatásvizsgálati rendszere ugyan szervesen kapcsolódik a jogi szabályozáshoz, mégis elsősorban a nagy jelentőségű, fizikailag megfogható projektek köré szerveződik.

2019-ben Kanada kormánya új szabályokat vezetett be a Hatásvizsgálati Törvény (Impact Assessment Act, IAA) útján, amelyek védik a környezetet és elősegítik a fenntarthatóságot, elismerik és tiszteletben tartják az őslakosok jogait, valamint erősítik a gazdaságot. Az IAA olyan hatásvizsgálati folyamatot hoz létre, amely tervezési eszközként szolgál, amely figyelembe veszi a projektek környezeti, egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak teljes körét. Az IAA szerinti hatásvizsgálatokat azokra a javasolt fizikai tevékenységekre vonatkozóan végzik el, amelyek „kijelölt projekteknek” minősülnek, vagy a fizikai tevékenységekről szóló szabályzat (más néven „projektlista”) vagy a miniszter döntése által.

Az IAA és a projektlista alapján ha megfelelő regionális hatásvizsgálati értékelés készül egy adott projektre, akkor a miniszter dönthet úgy, hogy nincs szükség központi hatásvizsgálatra például tengeri olaj- és gázkutatófúrási projektek esetében.

A szabályozási hatásvizsgálat tengelyében a tervezett szabályozást a do-nothing vagyis szabályozás nélküli helyzettel összehasonlító költség-haszon elemzés áll. A költség-haszon elemzés felméri a kettő közötti különbséget.

A projektjavaslatoknak olyan projektleírást kell benyújtaniuk a hatáskörrel rendelkező ügynökségnek, amely tartalmazza a jogszabályban meghatározott tartalmi követelményeket. A projektek tervezési szakaszon mennek keresztül annak eldöntésére, hogy szükséges-e hatásvizsgálat. Az ügynökség minden olyan regionális értékelést figyelembe vesz, amelyet abban a régióban végeznek, ahol a projektet javasolják, amikor meghatározza, hogy szükséges-e hatásvizsgálat. Ha hatásvizsgálatra van szükség, az értékelés figyelembe veszi a javasolt projektek lehetséges környezeti, egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásait, beleértve az előnyöket és az őslakosok szerződéses jogaira gyakorolt lehetséges hatásokat.

A hatásvizsgálat végén döntés születik arról, hogy a projekt káros hatásai a köz érdekében vállalhatók-e. Ha igen, akkor a projektet engedélyezik, és a miniszter meghatározza azokat a feltételeket, amelyeket az előterjesztőnek teljesítenie kell a projekt teljes életciklusa során.

A környezeti hangsúlyon túl a szabályozásnak többek között a nőkre, őslakosokra és fogyatékkal élőkre gyakorolt hatását is külön vizsgálják. (CANADA, 2024)

A fentebb hivatkozott Hatásvizsgálat Törvény érdemi rendelkezései közül módszertani szempontból az egyik legjelentősebb

Kanada 2018-ban frissítette korábbi kabinet-irányelvét a szabályozás-irányításról. Az irányelv a minisztériumok és az ügynökségek feladatává teszi minden végrehajtási szabályozás utólagos értékelésével, útmutatások kidolgozását és képzések biztosítását írja elő a jogszabály-előkészítők számára. 2018-ban Kanada célzott szabályozási felülvizsgálatokat is bevezetett. Ezek a felülvizsgálatok támogatják a kormány tágabb programját a szabályozás modernizálása felé, és hivatott feltárni azokat a szabályozási követelményeket és gyakorlatokat, amelyek szűk keresztmetszeteket okoznak az innovációban, a növekedésben és versenyképességben. 2019-ben a szabályozási felülvizsgálatok első köre befejeződött, és közel 70 jogszabály-módosítási javaslathoz vezetett, továbbá a szabályozási gyakorlatok fejlesztése, újszerű szabályozási megközelítések irányában is történt javaslattétel. A szabályozási hatásvizsgálatok továbbra is kötelezőek és nyilvánosan elérhetők a központi nyilvántartón keresztül a jogszabálytervezetükkel együtt a végrehajtási rendeletekhez. Az irányelvet frissítő jogi aktus rögzíti a szabályozás körében a szükséges együttműködések és konzultációs mechanizmusokat is. Ezek keretében többek között a lakosság észrevételeket tehet a központi kormányzati portálon, illetve a szabályozó szerv felé közvetlenül is.

A Kanadai Költségvetési Tanács (Treasury Board)¹ titkársága összehangolja a felülvizsgálati, hatásvizsgálati, konzultációs és szabályozási együttműködési feladatok ellátását. (OECD, 2021)

Ausztrália

Ausztráliában a jogalkotás minőségének fejlesztésére vonatkozóan szövetségi és tartományi szinten egyaránt kialakultak az intézményi keretek. A Szövetségi Kancellária már 1992-ben adott ki irányelvet a költségvetési elemzés szükségességéről. A szövetségi minisztériumok már ekkor felelősek voltak a feladatkörükbe vágó hatásvizsgálatok elvégzéséért. Minden jogszabály előkészítésekor kötelezővé tették a hatásvizsgálatot, az előterjesztő minisztérium felelősségével. A hatásvizsgálat tengelyében a költség-haszon elemzés állt, továbbá egyre inkább teret nyertek a közigazgatásra és a vállalkozásokra háruló terhek, illetve a foglalkoztatottságra és a nemzetgazdaságra gyakorolt hatások vizsgálata. A hatásvizsgálat élesen elkülöníthető a jogszabály-előkészítés további részfeladataitól. A keretrendszer folyamatos fejlődése során mindvégig észlelhető volt a természeti környezet védelmének különös fontossága, valamint az őslakosok fokozódó bevonása a döntés-előkészítésbe. (AUSTRALIA, 2013; TASMANIA, 2022)

2023-ban jelentős reformok történtek Ausztráliában a minőségi jogalkotás irányában. Az Office of Impact Analysis (OIA – Hatásvizsgálati Hivatal) a miniszterelnök hivatalának szervezeti egységeként koordinálja a hatásvizsgálattal összefüggő tevékenységeket.

¹ A kormány egyes minisztereiből álló testület.

A kormányzati szervek részére kiadott hatásvizsgálati útmutatóban a hatásvizsgálat mellett központi szerepet kap az úgynevezett szabályozási hatásvizsgálati nyilatkozat (Regulation Impact Statement – RIS).

Ha szabályozási szükséglet merül fel, a döntéshozó testületeknek kétlépcsős hatásvizsgálati folyamaton keresztül kell elemezni a várható következményeket, amelynek eredménytermékei a

- konzultációs célú RIS-tervezet („konzultációs RIS”); és
- végső RIS a döntéshozó testület tájékoztatására („döntési RIS”).

A konzultációs RIS célja a felmerült opciók előzetes vizsgálata, hogy az érdekelt felektől információkat szerezzenek, amelyek segítik az adott lehetőségek relatív költségeinek és előnyeinek elemzését. A döntési RIS célja, hogy tájékoztassa a döntéshozó szervet, miután következtetéseket vont le a szabályozás szükségességéről, és ha azt megerősítette, abban is nyújtson segítséget, hogy mi lehet a leghatékonyabb és legeredményesebb szabályozási megközelítés, figyelembe véve a szabályozás várható eredményeit.

Ha a RIS-t a döntéshozó rendeli meg, az alapértelmezett követelmény, hogy mind a konzultációs RIS-t, mind a döntési RIS-t el kell készíteni. Előfordulhat azonban, hogy a konzultációs RIS nem szükséges olyan körülmények között, amikor a konzultációs RIS funkcióját megfelelő alternatív mechanizmussal teljesítették. Ezek a körülmények a következők lehetnek:

- a jogszabályban előírt konzultációra a javaslat tárgyát képező jogszabályban vagy szabályozási mechanizmusban foglalt követelményeknek megfelelően került sor; vagy
- a folyamatban lévő konzultációt hosszú időn keresztül folytatták, és a felelős jogalkotó szerv be tudja bizonyítani, hogy a szóban forgó szakpolitikai lehetőségeket a releváns érdekelt felekkel tesztelték, az érdekelt felek nézetei reprezentatív módon ismertté váltak, és elegendő bizonyítékot gyűjtöttek össze az elemzés érdemi megalapozásához. (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2023)

Szintén 2023-ban újították meg a korábbi Szabályozási Hatásvizsgálati Útmutatót, melynek címe immár Az Ausztrál Kormány Szakpolitikai Hatásvizsgálati Útmutatója (Australian Government Guide to Policy Impact Analysis). Ez a korábbi iránymutatásban foglaltak alkalmazásának tapasztalatait felhasználva növelni hivatott a hatásvizsgálati tevékenység hatékonyságát.

A következő táblázatban mutatom be az új útmutató fontosabb változásait a 2023 előttihez képest.

1. táblázat: Az Ausztrál Kormány 2023. évi Szakpolitikai Hatásvizsgálati Útmutatójának fontosabb új elemei (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2023)

Szempont	Korábbi szabályozás	Új (2023. évi) szabályozás
Hatály	Bármely, a kormány által jóváhagyott szabály, amelynél elvárható a jogkövetés.	A kormány bármely olyan politikai javaslata vagy intézkedése, amely elvárja a jogkövetést, és amely számottevő jelentőségű változást eredményez az emberek, vállalkozások vagy közösségi szervezetekre nézve.

Megválaszolandó hatásvizsgálati kérdések	7 szabályozási hatásvizsgálati kérdés.	Továbbra is 7 hatásvizsgálati kérdés, az alapelvek kisebb átrendezésével.
Jóváhagyás	A hatáselemzéseket a jogszabály-előkészítő szervek felelős vezetőinek vagy legalább helyettes államtitkári rangú tisztviselőinek kell hitelesíteniük, korlátozott delegálási lehetőségekkel.	A hatáselemzéseket kizárólag a jogalkotó szervek felelős vezetői hitelesíthetik.
A kormányelőterjesztések követelményei	Minden beadványt megfelelő mértékű szabályozási hatáselemzésnek kell kísérnie. Egyszerűsített szabályozási hatásvizsgálati nyilatkozat alkalmazható a Hatásvizsgálati Hivatal által alacsony szabályozási hatásúnak ítélt javaslatok esetében.	Az egyszerűsített hatásvizsgálati nyilatkozat választása az előterjesztő miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik.
Független értékelések	Az jogszabály- előkészítő szervek jogosultak a hatásvizsgálati követelményeknek megfelelő dokumentumok „független értékelésként” történő minősítésére. A Hatásvizsgálati Hivatal csak a dokumentumoknak a döntés szempontjából való relevanciáját teszteli, és nem tesz megjegyzést az elemzési minőségre.	A jogszabály-előkészítő szervek csak a Hatásvizsgálati Hivatal előzetes hozzájárulással igazolhatnak dokumentumokat „hatáselemzéssel egyenértékűnek”. Az anyagok döntés szempontjából releváns mivoltának tesztelése változatlan, de a Hatásvizsgálati Hivatal immár kommentálhatja az elemzés minőségét.

Láthatjuk tehát, hogy a kormányzaton belül kulcsszerepet játszó Hatásvizsgálati Hivatal hatásköre kismértékben átrendeződött: feladatai meglátásom szerint érdemi irányban tolódtak el.

Az új hatásvizsgálati útmutató alapelvei a következők:

1. A politikai döntéshozóknak egyértelműen be kell mutatniuk, hogy fennáll a közpolitikai probléma, amely az ausztrál kormány beavatkozását teszi szükségessé, és meg kell vizsgálniuk különböző valódi és életképes megoldási lehetőséget, beleértve a nem szabályozási lehetőségeket is a probléma kezelésére.
2. Minden javaslatnak világos célkitűzéseket kell tartalmaznia. Ezeket a legjobb opció kiválasztásához és az értékelés kialakításához kell használni.
3. A szabályozás nem lehet alapértelmezett lehetőség: mindig azt a szakpolitikai lehetőséget kell javasolni, amely Ausztrália számára a legnagyobb nettó hasznot kínálja – legyen az akár szabályozási, akár nem szabályozási jellegű.
4. A politikai döntéshozóknak valós időben konzultálniuk kell az érintett vállalkozásokkal, közösségi szervezetekkel és magánszemélyekkel, valamint más érdekelt felekkel annak biztosítása érdekében, hogy a javasolt változtatások a lehető legjobb eredményeket hozzák.
5. Azokat az információkat, amelyekre a politikai döntéshozók döntéseiket alapozzák, a lehető leghamarabb közzé kell tenni.
6. A legjelentősebb szakpolitikai javaslatokat a végrehajtás után felül kell vizsgálni, azt ellenőrzendő, hogy milyen mértékben valósultak meg a kitűzött célok – biztosítva, hogy a szabályozók mindenkor Ausztrália számára a lehető legjobb eredmények elérését tegyék lehetővé. (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2024)

A korábban említett 7 hatásvizsgálati kérdés a következő:

1. Mi a megoldani kívánt probléma, és milyen adatok állnak rendelkezésre?

A hatáselemzési keretrendszer megköveteli, hogy egyszerűen és világosan elmagyarázza a problémát – és a leírásához és megoldásához szükséges adatokat és bizonyítékokat. Egy pontosan meghatározott probléma jobb lehetőséget ad olyan megközelítések alkalmazására, amelyek ténylegesen alkalmasak a megoldására. A rendelkezésre álló adatok és az esetleges hiányosságok előzetes megvizsgálása biztosítja, hogy a bizonyítékok elegendőek legyenek a döntés alátámasztásához.

2. Mik a célkitűzések, miért van szükség kormányzati beavatkozásra ezek eléréséhez, és hogyan mérhető a siker?

Minden hatáselemzésnek világosnak kell lennie a probléma megoldása során elérendő célokról és a siker mérőszámairól. Ez képezi majd a legjobb megoldás kiválasztásának és a jövőbeni értékelésnek az alapját. Az elemzésnek bizonyítania kell, hogy a kérdés valóban prioritás, a kormány feladata, elég komoly ahhoz, hogy indokolja a kormányzati beavatkozást, és ez a beavatkozás valószínűleg sikeres lenne a probléma kezelésében.

3. Milyen politikai lehetőségeket fontol meg a jogszabály előkészítője?

A hatáselemzés lehetőséget kínál annak bemutatására, hogy a jogszabály előkészítője végiggondolta az összes megvalósítható lehetőséget, beleértve a be nem avatkozás lehetőségét is. Amíg nem történik meg a probléma elemzése minden oldalról, elképzelhető, hogy figyelmen kívül hagyunk akár egy életképes, csekély kedvezőtlen hatású alternatívát.

4. Mi az egyes opciók várható nettó haszna?

A szakpolitikai beavatkozásoknak költségei és haszna is van. A hatáselemzés arra kötelez, hogy értékeljék a javasolt beavatkozás előnyeit a felmerülő költségekkel szemben. Ha a költségek meghaladják a hasznot, akkor alternatívákat kell keresni, vagy át kell gondolni, hogy egyáltalán szükség van-e beavatkozásra.

5. Kivel konzultáltak, és hogyan építették be visszajelzéseiket?

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság olyan értékek, amelyekért tenni kell a szabályozás folyamatában. A hatáselemzés arra ösztönzi az előkészítőt, hogy vegye figyelembe a javaslat által érintett emberek, vállalkozások és közösségi csoportok érdekeit. A konzultációnak objektivitásra törekedve az egyes lehetőségek tényleges költségeire és hasznaira kell összpontosítani, nem pedig arra, hogy bizonyos érdekelték előnyben részesítenek-e egy adott megoldást.

6. Mi a legjobb megoldás azok közül, amelyeket mérlegeltek, és hogyan valósítják meg azt?

Egy előnyben részesített lehetőség választása kompromisszumot igényel. A hatáselemzésnek meg kell állapítania, hogy az egyes lehetőségek milyen mértékben érik el a kitűzött célokat, és meg kell mutatnia az egyes lehetőségek várható nettó hasznát. Az ajánlott lehetőség mindig az a lehetőség, amely a legnagyobb nettó hasznot hozza Ausztrália számára. A hatáselemzés segít egyértelművé tenni, hogy a döntéshozatali folyamatok elég robusztusak-e ahhoz, hogy megbirkózzanak a szabályozás közben tartásával. A hatáselemzésnek meg kell határoznia, hogy melyik opciót javasolták, azokat a kulcsfontosságú információkat és érveket, amelyekre támaszkodtak, és hogy az adott opciót hogyan fogják sikeresen megvalósítani.

7. Hogyan értékeli a választott opciót a sikermutatókhoz képest?

Ezt a kérdést túl gyakran az utolsó pillanatra hagyják. A hatáselemzési folyamat biztosítja, hogy megfelelően és időben megvizsgálja a szabályozás működőképességének valós problémáit – és hogy tesztelje annak hatékonyságát és folyamatos relevanciáját. (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2024)

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban rendkívül szerteágazóak a hatásvizsgálati hagyományok. Már az 1980-as években komoly erőfeszítéseket tettek a szabályozás minőségének fejlesztéséért. 1998 óta új integrált, átfogó hatásvizsgálati rendszert vezettek be. A Hatásvizsgálati Egység már ekkor a Kabinethivatal részeként működött, ezen kívül az egyes minisztériumokban is létrehoztak szektorális hatásvizsgálati egységeket. Ezek az ügyosztályok lettek a fő letéteményesei a jogalkotási reformelképzelések hatékony megvalósításának, továbbá utólagos hatásvizsgálatot is végeztek. Minden, az üzleti életet vagy a nonprofit szervezeteket érintő jogszabály esetében kötelezővé tették a hatásvizsgálatot. 2004-től a közszféra szabályozása esetében is el kell végezni a hatásvizsgálatot. A kormányzati egyetértést igénylő kérdésekben nem születhet konszenzus a hatásvizsgálat megfelelőségének hiányában. A hatásvizsgálati módszertani útmutatókat időről időre továbbfejlesztik. Az Egyesült Királyság szabályozási hatásvizsgálati rendszere összességében példaértékű. (KOVÁCSY, 2005)

Az Egyesült Királyságban ma a Minőségi Jogalkotási Központ (Better Regulation Executive, BRE) monitorozza a szabályozási terheket és koordinálja azok csökkentését a kormányzaton belül, biztosítandó a gazdasági szereplők számára a jobban megtervezett, célzottabb és kevésbé költséges szabályozást. (UNITED KINGDOM, 2024) A szervezeti egység a Gazdasági és Kereskedelmi Minisztériumon belül működik.

A gazdasági és kereskedelmi tárca 2023 szeptemberében adta ki a minőségi jogalkotási iránymutatásának legújabb változatát. Ebben konkrét előírások szerepelnek a szabályozások kialakításának kereteiről, a hatásvizsgálatok elvégzéséről.

Az iránymutatás a Brexitet követő lehetőségeket is magukban foglaló öt szabályozási alapelven nyugszik, ezek:

- Szuverén megközelítés – ennek lényege az Egyesült Királyság érdekeinek, gazdasági pozícióinak megfelelő szabályok kialakítása.
- Frontvonal-szemlélet - a jövőre koncentráló, új technológiák fejlesztését és létrehozását támogató szabályozás szükségessége, gyors reagálásra képes keretek.
- Arányosság - ahol a piacok maguktól is jól működnek, nem kell szabályokkal terhelni a szereplőket, viszont ahol erős szabályokra van szükség, a legjobb eredmények elérése érdekében határozottan fel kell lépni azok megvalósítása érdekében.
- Folyamatos nyomonkövetés - alaposan elemezni kell a megtett beavatkozásokat a ténylegesen elért eredmények alapján, és ahol a szabályozás nem, vagy elfogadhatatlan áron éri el céljait, gondoskodni kell a felülvizsgálatról vagy eltávolításról.
- Magas elvárások felállítása itthon és világszerte – a szabályozással kapcsolatos igényesség érvényesítése a nemzeti szabályozásban és robusztus szabályozási diplomácia útján nemzetközileg is, vezető szerepet betöltve a multilaterális környezetben, befolyásolva mások döntéseit is, segítve megoldani a globális megközelítést igénylő problémákat. (DEPARTMENT FOR BUSINESS & TRADE, 2023)

Kiemelhető még a rendkívül alapos útmutatást adó anyagból a kifejezetten a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó előírásszerű módszertani kereteket taglaló rész. Ennek néhány fontos eleme:

- Minden jelentős szabályozási rendelkezésről szabályozási hatásvizsgálatot kell készíteni (+/- 10 millió GBP-nél nagyobb éves közvetlen költség a gazdasági élet szereplőire), és ahol a Parlament és más érdekelt felek megfelelő hatásvizsgálatot várnak el.
- A hatásvizsgálatot a jogszabályokkal együtt kell közzétenni.
- A szabályozási hatásvizsgálatban szereplő elemzési mélységnek arányosnak kell lennie a problémával, amellyel foglalkozik, és tükrözni az intézkedés mértékét és/vagy hatását.
- Ahol a hatásokat nem lehet pénzben kifejezni, legalább narratív alapú hatásvizsgálatot kell készíteni, amely leíró jelleggel jellemzi a hatásokat.

A módszertani anyag dedikált hatásvizsgálati területei a következők:

- Kereskedelmi hatások
- Hatások a piaci versenyre
- Hatások az innovációra
- Környezeti hatások (DEPARTMENT FOR BUSINESS & TRADE, 2023)

Az Egyesült Királyság minőségi jogalkotási rendszerének fontos garanciális eleme a Szabályozáspolitikai Bizottság (Regulatory Policy Committee – RPC). Az RPC az Egyesült Királyság kormányának független szabályozó testülete. A bizottság értékeli a kormányzati szabályozási javaslatokhoz felhasznált bizonyítékok és elemzések minőségét. Támogatja, hogy a miniszteri politikai döntések bizonyítékokon alapuljanak, és elősegíti a szabályozás minőségének fejlesztését.

Feladatai közé tartozik, hogy

- autonóm szereplőként képviseli a minőségi jogalkotás szemléletét, és ennek a kormányon belüli előmozdítását, biztosítva, hogy kellő figyelmet fordítsanak a vállalkozásokra és a civil társadalmi szervezetekre nehezedő szabályozási terhek korlátozására,

- támogatja a megfelelő, bizonyítékokon alapuló szabályozás kialakítását,
- együttműködik a kormánnyal a bizonyítékok és elemzések minőségének javítása, a szabályozási politika kialakításának támogatása érdekében, és szükség esetén önálló megállapításokat tesz, ha a minőségi jogalkotás elvei veszélyben vannak,
- átláthatóan bemutatja az üzleti és civil társadalmi szervezetekre háruló szabályozási terheket, amelyek valószínűleg a kormányzati szabályozási politikákból származnak, és ahol szükséges, rámutat azokra a hatásokra, amelyeket a szabályozási szándékok ellenére nem kerülnek megfelelően látótérbe. (UNITED KINGDOM, 2024)

Az RPC értékelő munkájának eredményeként a következő vélemények valamelyikét adja ki:

1) Előzetes átdolgozási javaslat (Initial review notice, IRN)

Az RPC-hez először benyújtott hatásvizsgálat nem felel meg a célnak. Ha a bizonyítékok és elemzések minőségével kapcsolatos komoly aggályokat nem kezelik azután, hogy egy szaktárcának IRN-t adtak ki, az hivatalos „piros minősítést” – ld. alább – eredményezhet. Az IRN-ek informális tanácsokat tartalmaznak, ezért azokat nem teszik közzé.

2) Piros minősítés

A hatásvizsgálat nem felel meg a célnak a tárca IRN-re adott válaszána értékelése alapján. Az RPC továbbra is komoly aggodalmát fejezi ki a bizonyítékok és elemzések minőségével, valamint a hatásvizsgálat általános minőségével kapcsolatban, amelyekkel foglalkozni kell. A piros minősítés hivatalos, és az érintett hatásvizsgálat közzététele után válnak nyilvánossá.

3) Zöld minősítés

A hatásvizsgálat megfelel a célnak. Az RPC-nek nincsenek jelentős aggályai, illetve legfeljebb néhány kisebb problémán javítani lehetne. Az akár jelentős számú javítási javaslatot a tárcának figyelembe kell vennie. A zöld minősítésű vélemények hivatalosak, és a megfelelő hatásvizsgálat közzétételekor kerülnek közzétételre. (UNITED KINGDOM, 2024)

Hollandia

Hollandiában nagy hagyománya van a szabályozási reformoknak, nagy hangsúlyt fektetve a vállalkozások és a polgárok terheinek csökkentésére. Azt is mondhatjuk, hogy az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló speciális, a hatásvizsgálattal nagyban érintkező szemléletnek Hollandia a mintaállama, ahol már a 2000-es évek elején elkezdődtek az ezzel kapcsolatos kormányzati reformok. Az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló hangsúly megmaradt a minőségi jogalkotásra irányuló kezdeményezések középpontjában maradt.

Az ezredfordulón a szabályozási reformprogram független külső validáló szervezetének, az ACTAL-nak (Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten – Adminisztratív Terhek Tanácsadó Testülete) mérföldkövet jelentett. Az ACTAL tehát az adminisztratív egyszerűsítési program független felülvizsgálati szerveként jött létre. Eredetileg azzal a céllal hozták létre, hogy tanácsot adjon a kormánynak a javasolt új szabályozások gazdasági szereplőkre gyakorolt

hatásával kapcsolatban, de hatásköre folyamatosan bővült, a jogalkotási folyamat megkerülhetetlen kulcsszereplőjévé vált.

A 2003–2007-es kabinet ezután a minisztériumok között elosztott (nem egyenlő mértékben) nettó 25%-os tehercsökkentési célt, amit el is ért. A kormány ezt követően a sikertényezők között azonosította a szabályozási tehermérést, adott periódusra meghatározott tehercsökkentési célt tűzött ki (minisztériumok között felosztva); erős tárcaközi koordinációs egységet hozott létre, megvalósította a szabályozási terhek mérésének független nyomon követését és felügyeletét az ACTAL útján, a minőségi jogalkotási programot összekapcsolta a költségvetési ciklussal, és nem utolsósorban politikai támogatást biztosított, amit a programnak az adminisztratív terhekre irányuló jól körülhatárolt fókusza segített. A későbbi kabinetek a minőségi jogalkotási politikájuk részeként továbbra is a mennyiségi tehercsökkentési célkitűzésre helyezték a hangsúlyt, még akkor is, ha az alkalmazási kört később más szabályozási hatástípusokra is kiterjesztették. (OECD, 2020)

A 2011-ben kialakított Integrált Értékelési Keretrendszer (Integraal Afwegingskader, IAK) egyesíti a hatályban lévő követelményeket és utasításokat az előzetes hatásvizsgálathoz. Míg a fő hangsúly továbbra is a szabályozás költségeinek mérésén van, az IAK-t 2015 óta fokozatosan frissítették az innovációra, a kkv-kra, a nemek közötti egyenlőségre és a fejlődő országokra gyakorolt hatások értékelésével. A szabályozás eredményességének időszakos utólagos értékelése, amely 2001 óta minden elsődleges jogi aktusra kötelező, ma már szintén tartalmazza a szabályozási terhek értékelését, benne az adminisztratív terhek és az egyes ágazatok megfelelési költségeinek áttekintésével.

Az elmúlt években Hollandia nagy hangsúlyt fektetett a szabályozási folyamat hozzáférhetőségére és átláthatóságára. Ebből a célból digitális naptárt indítottak, amely lehetővé teszi a nyilvánosság számára a jogalkotási folyamat nyomon követését. A nyilvános konzultációt a központi interaktív weboldalon keresztül tovább népszerűsítették, és egyre gyakrabban nyújt terepet a tervezetekről, valamint egyes szakpolitikai problémák természetéről és a lehetséges megoldásokról tájékoztatást nyújtó dokumentumokról folytatott eszmecsere számára. A KKV-k javaslatokat tehetnek a szabályozás kidolgozásának korai szakaszában a nemrégiben bevezetett úgynevezett KKV-teszt részeként. (OECD, 2019)

A kormányon belül az Igazságügyi és Biztonsági Minisztérium Igazságügyekkel és minőségi jogalkotási politikával foglalkozó osztálya felelős a RIA-keretrendszernek való általános megfelelés ellenőrzéséért. A Gazdasági Minisztérium Szabályozási reform és információs és kommunikációs technológia politikai osztálya koordinálja a szabályozási tehercsökkentési programot, és felügyeli a szabályozási terhek felmérésének minőségét. A kormánnyal közvetlen kapcsolatban álló Szabályozási Terheket Értékelő Tanácsadó Testület (Adviescollege Toetsing Regeldruk, ATR), amely 2017-ben váltotta fel az ACTAL-t, tanácsokat ad a minisztériumoknak a szabályozási terhek felmérése minőségének biztosítása céljából a javaslat kidolgozásának korai szakaszában, és javasolhatja az értékelés javítását, ha azt nem tartják megfelelőnek. A kabinet jóváhagyását követően az Államtanács (Raad van State – jogalkotási tanácsadó testület és a legfelsőbb általános közigazgatási bíróság) hivatalos véleményt ad ki a jogalkotási javaslat általános jogi minőségéről. (OECD, 2019)

A fentebb említett Integrált Értékelési Keretrendszer (IAK) lényegében egy tömör gyakorlati útmutató, amely a hatásvizsgálat, illetve a jogszabály-előkészítés teljes folyamatát három fázisra bontja, és minden fázisban kérdések mentén ad részletesebb eligazítást a tennivalók tekintetében.

Az alábbi táblázatban mutatom be az egyes fázisokhoz tartozó kérdéseket, illetve kulcsszavakat.

2. táblázat: A holland Integrált Értékelési Keretrendszer szerinti döntés-előkészítési fázisok és az egyes fázisokban szükséges feladatkörök – egyszerűsített összegzés (NETHERLANDS, 2017)

Fázis	Kérdések
1.: Problémaelemzés	Kiindulópont. Mely szereplőket kell bevonni? Mi a probléma? Mi a cél? Mi indokolja a kormányzati beavatkozást?
2.: A beavatkozás módjának kiválasztása	A lehetséges beavatkozások. Melyik beavatkozási mód a legjobb? Jogszerűség, hatékonyság és megvalósíthatóság. A szabályozás bevezetésének mikéntje.
3.: Hatásvizsgálat	Mik a hatások? Értékelés és monitoring.

Közép-Európa

Hiánypótló összehasonlító elemzésben vizsgálta 6 ország hatásvizsgálati kereteit Szentpáli-Gavallér Pál. Az Ausztria, Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Magyarország rendszerét összevető elemzésben elsősorban a szabályozottság kérdéseit vette górcső alá. Sajátosságként állapította meg, hogy Romániában kizárólag törvényi szintű szabályozás áll rendelkezésre (ahogy 2005-ig Magyarországon is csak a rJat. rendelkezései léteztek). Ausztriában létezik az úgynevezett küszöbérték-teszt, amely alapján döntenek arról, hogy a jogszabálytervezetek esetében egyszerűsített vagy teljes hatásvizsgálatot kell-e végezni. Kiemeli Horvátország példáját is, ahol az úgynevezett tervezési aktusok vonatkozásában a hatásvizsgálatot megalapozó stratégiát és az intézkedési tervet, valamint a hatásvizsgálatok lefolytatását a Jogalkotási Hivatal kezeli. Szlovákiában a hatásvizsgálat lefolytatásának részletes szabályait, valamint a „hatásvizsgálati záradék űrlapot” (a hazai rendszerben bemutatandó hatásvizsgálati laphoz hasonló nyomtatványt) az ún. Egységes Módszertan nevű dokumentum tartalmazza, amely egy 2022. évi kormányhatározat révén több lépcsőben igazodik a korszerű nemzetközi hatásvizsgálati elvekhez. Szlovénia vonatkozásában a soft law jellegű ajánlások emelhetők ki, amelyek a hatásvizsgálatok vonatkozásában az „okos jogalkotás” alapelveit, azaz a koherenciát, az átláthatóságot és a társadalmi részvételt hangsúlyozzák. (SZENTPÁLI-GAVALLÉR, 2023)

Az Európai Unió

Az Unió a 2000-es évektől egyre inkább integrálta döntés-előkészítő folyamataiba a Better Regulation (minőségi jogalkotás vagy szó szerint: „jobb szabályozás”; „jobb jog”) szemléletét, melynek a hatásvizsgálati tevékenység az egyik kulcselemét képezi.

Az első időszak legfontosabb megalapozó dokumentumai a következők voltak:

1. A Mandelkern-csoport jelentése, 2001.

A jelentés számba veszi a versenyképesség és a tudásalapú gazdaság érdekében szükséges tevékenységeket, és akcióterv elemeire is javaslatot tesz – ebben számos más tevékenység (jogegyszerűsítés, konzultáció) mellett a hatásvizsgálat is kiemelt szerephez jut. (MANDELKERN, 2001)

2. Better Regulation Action Plan – Bizottság, 2002.

(Akcióterv a szabályozás minőségének fejlesztéséért)

A legfontosabb eredmény a szabályalkotás színvonalának fejlesztése szempontjából jelentős területek körülhatárolása (Konzultáció, hatásvizsgálat, a joganyagok érthetőbb, világosabb megfogalmazása – számos tényező a koncepcióalkotástól a kihirdetésig), konkrét cselekvési irányok meghatározása. (EUROPEAN COMMISSION, 2007)

A Bizottság pályázata alapján a Bradfordi Egyetem kutatócsoportja elemzést készített a szabályozás minőségi indikátorairól. A tanulmányt 2005. januárjában, Brüsszelben mutatták be a szakmai közönségnek, annak elkészítéséhez Magyarország vonatkozó adatainak szolgáltatásával Orbán Krisztiánnal magam is hozzájárultam. A dolgozat évekig, máig hatóan az európai uniós hatásvizsgálati módszertani törekvések alapjául szolgált. (RADAELLI, 2004)

3. Intézményközi megegyezés a jogi szabályozás minőségének fejlesztéséről (2003/C 321/01) - Parlament, Tanács, Bizottság

A dokumentum főbb tárgykörei: a jogalkotási folyamatok jobb koordinációja, az átláthatóság és a hozzáférhetőség fokozása, hatásvizsgálatok, jogegyszerűsítés. A megegyezést később a 2016. évi Intézményközi megállapodás váltotta fel, amely a hatásvizsgálatok vonatkozásában többek között a következőket tartalmazza:

„A demokratikus döntéshozatali folyamat keretében a hatásvizsgálatok elősegítik, hogy a három intézmény megalapozott döntéseket hozzon, de nem helyettesítik a politikai döntéseket. A hatásvizsgálatok nem késleltethetik indokolatlanul a jogalkotási folyamatot, és nem érinthetik a társjogalkotók lehetőségét arra, hogy módosításokat javasoljanak.

A hatásvizsgálatoknak ki kell térniük az adott probléma fennállására, mértékére és következményeire, valamint arra a kérdésre, hogy szükséges-e az uniós szintű fellépés. A hatásvizsgálatok keretében fel kell térképezni az alternatív megoldásokat és amennyire lehet, a várható rövid és hosszú távú költségeket és előnyöket, méghozzá integrált és kiegyensúlyozott módon, mind mennyiségi, mind minőségi elemzéseket alkalmazva, továbbá felmérve a gazdasági, környezeti és társadalmi hatásokat. A szubszidiaritás és az arányosság elvét, valamint az alapvető jogokat teljes mértékben tiszteletben kell tartani. A hatásvizsgálatokban lehetőség szerint foglalkozni kell azzal, hogy milyen hátrányokkal jár az európai szintű cselekvés hiánya, valamint hogy a különböző opciók milyen hatást gyakorolnak a versenyképességre és milyen adminisztratív teherrel járnak, különös figyelemmel a KKV-kre („gondolkozz először kicsiben” elv), a digitális szempontokra és a területi hatásokra. A

hatásvizsgálatoknak pontos, tárgyilagos és teljes körű információkon kell alapulniuk, az elemzés körét és súlyponti elemeiket tekintve pedig arányosnak kell lenniük.”²

Általánosságban megállapítható, hogy a Bizottság nyomdokain a Tanács és a Parlament is egyre inkább kész a Better regulation szemlélet alkalmazására.

Mára az Európai Bizottság éves munkatervében is szerves részt képez az egyes jogalkotási és szakpolitikai javaslatok jelentős hatásainak, így például a környezeti, társadalmi és gazdasági hatásoknak a vizsgálata.

2021-től a felülvizsgált Better Regulation munkaterv magában foglalja többek között a hatásvizsgálat és a társadalmi egyeztetés együttes figyelembevételére vonatkozó törekvések gyakorlati támogatását, az európai jog egyszerűsítését, ehhez kapcsolódóan konkrétan az adminisztratív terhek csökkentését, a fenntarthatóság céljának szem előtt tartását. (EUROPEAN COMMISSION, 2024)

A Tanács a kezdetektől fokozódó aktivitást mutat a Better regulation szemlélethez köthető tevékenységek tekintetében. 2004. második felében megkezdődött egy konkrét jogegyszerűsítési program a Tanács berkeiben, amelynek keretében tagállami javaslatok alapján, időközben finomított szempontrendszert alkalmazva választották ki azt a tucatnyi közösségi jogszabályt, amelyek egyszerűsítését modellprojektként elvégzi a Tanács apparátusa a tagállamokkal történő folyamatos konzultáció mellett. A versenyképességi dimenzió vizsgálata az első lépéseket követően egyre jelentősebb szerepet játszott a hatásvizsgálatokon belül. A fent említett Intézményközi megállapodás folyamatos végrehajtásának keretében a Tanács különböző formációi időről időre áttekintik a hatásvizsgálatok, jogegyszerűsítés és egyéb fejlesztési lehetőségek optimális alkalmazási módjait.

Az Európai Parlament bizottságai számos jelentésben kapnak tájékoztatást tervezett lépések várható hatásairól. A Parlament is bevett gyakorlattá tette a hatásvizsgálati tevékenységet.

A legnagyobb kihívás az optimális feladat- és erőforrás-allokáció, a párhuzamosságok elkerülése. Az EU eleve összetett döntéshozatali mechanizmusain belül komoly feladat megtalálni valamennyi, a színvonalas jogszabály-előkészítést biztosítani hivatott eszköz optimális helyét és határait.

Az uniós döntés-előkészítéshez kapcsolódóan a tagállamoknak indokolt megfelelő színvonalú hatásvizsgálatokkal alátámasztani a nemzeti álláspontot, ezért minél korábban, az előkészítés fázisában el kell végezni a hazai viszonyokat érintő elemzéseket. A Bizottsági hatásvizsgálatok gyakran nem nyújtanak megfelelő támpontot a nemzeti érdekek figyelembevétele tekintetében, azonban a Tanács erőfeszítéseket tesz a tagállami vélemények becsatornázására.

A hatásvizsgálati szemlélettől áthatott Better Regulation gondolkörről tehát elmondhatjuk, hogy a legfontosabb átfogó, szemléletformáló uniós jogalkotási vállalkozás, amely mára megszokott tényezővé vált a közösségi intézmények és a tagállamok jogszabály-előkészítésében.

Már egy bő évtizeddel ezelőtt is megállapítható volt, hogy az Európai gyakorlatban a jobb szabályozás magában foglalja:

– a meglévő jogszabályanyag egyszerűsítését, az új jogszabályok átvilágítását, a jogszabály-alkotási eszközök megújítását épp úgy, mint

² INTÉZMÉNYKÖZI MEGÁLLAPODÁS AZ EURÓPAI PARLAMENT, AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KÖZÖTT A JOGALKOTÁS MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSÁRÓL (2016. április 13.; nem jogi aktus)

– a kormányzati intézmények működési modelljének modernizálását, azaz következetes szervezetfejlesztést (pl. elemzői készségek és kompetenciák erősítése a közigazgatásban) és a kormányzási technikák megújítását (pl. társadalmi/ szakmai konzultáció és partnerség, közpolitikaiértékelések és hatásvizsgálatok beépítése) a kormányzati döntéshozatalba és végrehajtásba.

A jobb szabályozás megközelítés hozzáadott értéke így leginkább az egyes szakpolitikai beavatkozások (legyen szó ágazati szabályozásról vagy támogatási programokról) eredményességének és (költség)hatékonyságának javulásában mérhető. (RESZKETŐ, 2013)³

Az OECD

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) sokrétű feladatellátással járul hozzá a minőségi jogalkotás és annak részeként a szabályozás hatásvizsgálata módszertanának és gyakorlatának fejlesztéséhez. Útmutató, országtanulmányok, összehasonlító elemzések, jó gyakorlatok összegyűjtése, kifejezetten a témával foglalkozó rendszeres munkacsoport-megbeszélések is segítik a tagállamok minőségi jogalkotási tapasztalatainak kicserélését, és támogatják a szabályozási reformokat.

Az egyik legfrissebb összehasonlító elemzés az Európai Unió tagállamainak minőségi jogalkotási vívmányairól szól. A dokumentum összességében megállapítja, hogy az EU-ban a kormányok általában nagy politikai elkötelezettséget tanúsítanak a szabályozás hatásvizsgálatának alkalmazása iránt szakpolitikáik kidolgozásakor. Konkrétabb megállapítások:

- Minden EU-tagállamban fel kell mérni a szabályozás várható hatásait a fejlesztési szakaszban, ugyanakkor szakadék marad az országok elemzési követelményei és tényleges gyakorlatai között.
- Az EU-tagállamok többsége gyakran elemzi a politikai döntéshozók által preferált megoldást, de többet is tehetnének a javaslatok kidolgozásakor az összes megvalósítható lehetőség átfogó mérlegeléséért, különösen a nem szabályozási megoldások számbavételéért.
- Bár a javasolt szabályok előnyeinek azonosítására vonatkozó követelmények az EU-tagállamok többségében léteznek, az államok, illetve a politikai döntéshozók továbbra is elsősorban a szabályok kormányzatra (államháztartásra) és a gazdasági szereplők költségeire gyakorolt hatásaira összpontosítanak. (OECD, 2022)

Az elemzés szerint csak néhány EU-tagállam nyilatkozott úgy, hogy előzetes értékelést alkalmaz annak megállapítására, hogy egy szabályozási javaslat esetében indokolt-e mélyebb elemzés. Azokban az országokban, ahol ezt elvégzik, általában a lehetséges hatások széles körét vizsgálják, ugyanakkor a vállalkozásra gyakorolt hatásokra többnyire másutt is

³ Megjegyzem, hogy a szerzők a Better regulation szemlélet magyar fordításaként a „jobb jog” helyett általam Orbán Krisztiánnal meghonosított „minőségi jogalkotás” kifejezést szűkítőként, a lényegét nem kifejezőként fogják fel, amivel vitatkozom, mivel a minőségi jogalkotás megnevezéssel – legalábbis a magunk részéről – minden esetben a teljes Better regulation szemléletet illetjük magyarul, a fordítás megválasztása kizárólag stilisztikai okokból történt, mivel a „jobb jog” tükörfordítás álláspontom szerint kontextusidegen, „minőségi” alatt pedig a szerzők valószínűsíthető vélekedésétől eltérően nem a jogalkotás formai szempontjait értjük, hanem a magas minőségű jogalkotási folyamatot, éppen úgy, ahogy ők a jobb jog kifejezést használják.

figyelemmel vannak. Számos uniós tagállamban a jogalkotók mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az elemzés mélységének meghatározásához és arányosság-szemlélettel dönthetnek az elemzés mértékéről és terjedelméről, ugyanakkor ezen mérlegelési tevékenység felett nincs egységes ellenőrzési-felülvizsgálati rendszer. Ez hozzájárul a jelentős eltérésekhez az értékelés mikéntjében és mélységében az EU tagállamai között. (OECD, 2022)

A tanulmány az egyeztetési mechanizmusokat is vizsgálja a jogi szabályozás hatékonyságának fontos összetevőjeként - az összefoglaló ezen a téren jó gyakorlatokként említi a következőket:

Lettországban az önkéntes tűzoltóságok működésére vonatkozó szabályozás értékelése során megállapították, hogy az nem szolgálja megfelelő mértékben a szabályozási célokat.

A hatáskörrel rendelkező minisztérium ezért kísérleti projektet kezdeményezett, amelyben több önkéntes tűzoltó szervezeteket hívtak meg a részvételre. A politikai döntéshozók így a szabályozási problémák való életbeli lecsapódásáról szerezhettek tudomást, és így azonosítani tudták a fő akadályokat. Az értékelés lehetővé tette a politikai döntéshozók számára, hogy jobban kezeljék az azonosított problémákat és megfelelő módosításokat kezdeményeztek.

Dániában a Dán Adatvédelmi Ügynökség GDPR-ügyi határozatait korábban csak akkor tették közzé, ha az Ügynökség úgy ítélte meg, hogy ezek „jelentősek” voltak. Egy felülvizsgálatot követően azonban és a Dán Üzleti Szabályozási Fórum ajánlásai alapján az Ügynökség új gyakorlatot fogadott el, és immár az összes GDPR-tárgyú határozatát közzéteszi addig a mértékig, amíg az adatnyilvánosság érdeke felülmúlja az ezzel konkuráló magánérdeket. (OECD, 2022)

Az OECD összetett indikátorokból álló rendszert is létrehozott az egyes tagállamok minőségi jogalkotási rendszereinek folyamatos monitoringja céljából. A fő indikátorok a következők:

A követelmények rendszerszerű alkalmazása - a formai követelmények és ezek teljesítése a gyakorlatban;

Módszertan – az egyes területeken alkalmazott módszerek, pl. az egyes területeken értékelt hatások típusa vagy az értékelés módja, milyen gyakran alkalmazzák a konzultáció különböző formáit;

Felügyelet és minőségbiztosítás – a felügyeleti szervek hatásköre és nyilvánosan elérhető értékeléseik;

Átláthatóság – a nyilvános kormányzás elveinek érvényesülése, a kormány vonatkozó döntéseit nyilvánosan hozzáférhetővé teszik-e. (OECD, 2022)

A Világbank

Jelentős segítséget nyújt a témával foglalkozó szakembereknek a Világbank által karbantartott, a különböző országokban meglévő szabályozási hatásvizsgálati jogi háttérből és jó gyakorlatokból kialakított adatbázis.

A szervezet globális összegző anyaga meghatározza többek között a szabályozási hatásvizsgálat folyamatának kulcselemeit, ezek a következők:

1. A szabályozási probléma meghatározása. Ez a RIA-k előzetes fázisa: azonosítja a szabályozási vagy politikai problémát, amelynek a megoldása szükséges. A problémák

általában 3 kategóriába sorolhatók: piaci hiányosságok, szabályozási hiányosságok és új szakpolitikai célok.

2. Különböző szabályozási lehetőségek azonosítása. Ebben a lépésben az 1. fázisban azonosított szabályozási szükségletet le kell fordítani konkrét szakpolitikai beavatkozási lehetőségekre.

3. Adatgyűjtés. Ez a szakasz döntő fontosságú, az elvégzéséhez szükséges eszközök változatosak és nagyon eltérőek az egyes országokban. A RIA során felhasznált adatokat különböző forrásokból szerezhetik meg, így nyilvános konzultációk, telefonos és személyes interjúk, papír alapú kérdőívek, online felmérések, fókuszcsoportok stb. útján.

4. Alternatív lehetőségek felmérése. A RIA-k központi fázisa legtöbbször költség-haszon elemzésben ölt testet, azonban szükséges lehet költség-hatékonyság vagy kockázatelemzés is. A vizsgált lehetőségek kötelezően tartalmazzák a „do-nothing” forgatókönyvet.

5. Az előnyben részesített szabályozási lehetőség(ek) meghatározása. Miután azonosították a különböző lehetőségeket és alaposan megvizsgálták (általában a költségek és előnyök összevetésével), a különböző opciók összehasonlításával azonosítható a leghatékonyabb megoldás.

6. Az elvégzett RIA eredményeinek közlése. Miután a politikai döntéshozó kézhez veszi és döntéshozatalában felhasználhatja a RIA eredményeit, a legjobb gyakorlatok azok közzétételét javasolják. Ez lehetővé teszi az érdekeltekkel való további információcserét és javítja a szabályozási folyamat általános átláthatóságát. (LEMOINE, 2016)

Szabályozási hatásvizsgálatok Magyarországon

A jogszabályi háttér alakulása

A „régí Jat.”, azaz a 2010-ig hatályban volt, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: rJat.) mind az előzetes, mind az utólagos hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozóan tartalmazott előírást.

A rJat. 18. § (1) bekezdése szerint:

„A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

Szintén a minőségi jogalkotás körébe tartozó, konkrétan a szabályozás szükségességét és a jogalkotási célok elérésére való alkalmasságát biztosító rendelkezésként értékelhető a 23. §, mely szerint:

„A jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező, illetőleg a kijelölt miniszter, államtitkár, országos hatáskörű szerv vezetője (a továbbiakban: szakminiszter) felelős a jogszabály előkészítéséért, így különösen azért, hogy a szabályozás szükséges és a tervezett megoldások alkalmasak a kitűzött cél elérésére.”

A törvény jogszabálytervezetek véleményezésére és társadalmi vitájára vonatkozó (vagyis szintén minőségi jogalkotási jellegű) elemei nem tartalmaznak hatásvizsgálati relevanciájú utalásokat (azaz nem szólnak arról, hogy az egyeztetések során milyen követelményeknek megfelelő hatáselemzéseket kell vagy lehet figyelembe venni).

Külön cím alatti szakaszok szólnak viszont az utólagos hatásvizsgálatról:

„A jogszabályok hatályosulásának vizsgálata

44. § A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárnuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek (...) a jogkörét.

(2) A jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól a szakminiszter a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a jogalkotási program előkészítésekor tájékoztatja az igazságügyminisztert.”

Látható, hogy míg az előzetes hatásvizsgálatok tekintetében csak az egyes jogszabály-előkészítési folyamatok körében tartalmaz a törvény előírásokat, az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatainak a jogalkotási programba való rendszerszintű visszacsatolását is feladatként határozza meg.

A 2010-ig tartó időszakban a hatásvizsgálatokra vonatkozó részletesebb jogszabályi szintű fogódzó nem állt rendelkezésre, ugyanakkor az Igazságügyi Miniszter – az általam vezetett minisztériumi szervezeti egység, a Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartási Főosztály (a továbbiakban: HDJ főosztály) szakmai munkájával előkészített – a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról szóló 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatót (a továbbiakban: Tájékoztató) tette közzé. (A Tájékoztató teljes szövege az 1. mellékletben található.)

Mivel a Tájékoztató tartalma lényegében az általam vezetett HDJ Főosztály előző években megalapozott módszertani tevékenységének a leképezése, és az általunk kidolgozott módszertan részletes bemutatására külön fejezetben kerül sor, a redundancia elkerülése érdekében itt a következőkben csak röviden utalok a tartalmi elemeire.

A Tájékoztató több helyen utal arra, hogy az abban megjelenő elvek és gyakorlati iránymutatások szorosan illeszkednek az Európai Bizottság által kialakított hatásvizsgálati rendszerhez.

A Tájékoztató önmeghatározása szerint nemcsak a jogszabályok, hanem az egyéb kötelező érvényű szabályozási döntések előkészítése során is felhasználhatók.⁴

A hatásvizsgálat jogalkotási folyamatba való elhelyezéséről a következőket olvashatjuk:

*„a) A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozási szándék legalább problémafelvetés, koncepció formájában való meghatározása. (...)
b) Az előzetes hatásvizsgálat eredményét annak a döntéshozatal során való figyelembevételére még lehetőséget adó időpontban helyénvaló a döntéshozó számára bemutatni. (...)
c) Az utólagos hatásvizsgálat az érintett életviszonyok körében tervezett további döntési elképzelésektől függően bármikor, akár folyamatosan, nyomon követő jelleggel is elvégezhető.”⁵*

A Tájékoztató módszertani megfontolásokat tartalmaz többek között a szükséges hatásvizsgálati mélység megítélésének módjára, a részt vevő szakemberek kiválasztására, vonatkozóan. Leírja a hatásvizsgálatok elvégzésének alapelveit, a hatásvizsgálatok szükségesnek tartott folyamatát (lépéseit). Iránymutatást ad továbbá a hatásvizsgálati tevékenység figyelemmel kísérésére vonatkozóan is:

„Egy adott szerv szabályozási feladataihoz kapcsolódó hatásvizsgálati tevékenység folyamatos értékelésének érdekében javasolható az egyes hatásvizsgálatok jellemzőinek elemzéseket is lehetővé tevő regisztrációja. Erre vonatkozóan segítséget jelenthet a döntéshozó által kialakított egységes szerkesztési és összegzési elvek alkalmazása. További módszertani alapot adhat a nyilvántartási tevékenységek elvégzéséhez az Igazságügyi Minisztérium által kialakítandó Hatásvizsgálati Monitoring Rendszer.”⁶

A rJat és a Tájékoztató 2010-ig, illetve 2011-ig volt hatályban. A következő időszakban kialakított jogszabályi háttér szintén a HDJ főosztály módszertani tevékenységéből táplálkozik,

⁴ Tájékoztató 1. pont

⁵ Tájékoztató 4. pont

⁶ Tájékoztató 10. pont

kiegészítve a főosztály feladatkörét átvevő új szervezeti egységek további megalapozó munkájával.

A jogalkotásról szóló új, 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) immár kifejezetten és a korábbiaknál részletesebben szól az előzetes hatásvizsgálatról a jogszabályok előkészítésével foglalkozó fejezetben belül:

„5. Előzetes hatásvizsgálat

17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A Kormány tagja rendeletében meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,

ab) környezeti és egészségi következményeit,

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.”

2019-ben lépett hatályba a törvény kiegészítése, mely szerint:

„17/A. § A jogszabály előkészítőjének feladata, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményét mérlegelje, és – a jogalkotás alapvető követelményei figyelembevételével – akkor tegyen javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges.”

Egy újabb, 2022. évi kiegészítés nyomán pedig:

„17/B. § A Központi Statisztikai Hivatal törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet előkészítése során hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával közreműködik az előzetes hatásvizsgálat elvégzésében.”

Az előzetes hatásvizsgálat fentiek szerinti 2010. évi szabályozásából kiemelhető, hogy törvényi szinten kerültek rögzítésre a hatásvizsgálat fő irányai, de talán még fontosabb alapvetésként annak a vizsgálati kötelezettsége, hogy egyáltalán szükséges-e a szabályozás, továbbá szintén kötelező vizsgálati elemként a „do-nothing” opció, vagyis a szabályozás elmaradása hatásainak vizsgálati kötelezettsége.

A 2019. évi kiegészítés egyértelműsíti annak a kulcsfontosságú minőségi jogalkotási elvnek az alkalmazási kötelezettségét, hogy – a hatásvizsgálat eredményeinek figyelembevételével – csak akkor történjen meg a szabályozás, ha az a jogalkotói cél eléréséhez feltétlenül szükséges.

A 2010. évi Jat. 2019. évi kiegészítése az előzetes hatásvizsgálat kifejezett szabályozása mellett az adminisztratívteher-csökkenés alapjait is törvénybe iktatta a következő rendelkezésekkel:

16. § „(2) A jogszabály szakmai tartalmát a szabályozási cél sérelme nélkül lehetőség szerint úgy kell kialakítani, hogy a jogszabály címzettjei számára egyszerűbb, gyorsabb, kevésbé

költséges eljárásokat eredményezzen, továbbá érvényesüljön a jogi kötelezettségek és adminisztratív terhek számának csökkentése, illetve a jogrendszer túlszabályozottságának mérséklése.

(3) A jogszabály szakmai tartalmát lehetőség szerint úgy kell kialakítani, hogy ha a jogszabály

a) új adminisztratív kötelezettséget,

b) új fizetési kötelezettséget, vagy

c) egyéb módon a jogszabály címzettjeinek költségeit növelő új kötelezettséget

vezet be, valamely már fennálló ilyen kötelezettség megszüntetéséről vagy arányos enyhítéséről is rendelkezni kell.”

A törvény utólagos hatásvizsgálatot érintő mai szabályai szintén 2019. és 2022. évi módosítások, illetve kiegészítés nyomán nyerték el jelenleg hatályos tartalmukat:

„9. Utólagos hatásvizsgálat

21. § (1) A Kormány tagja folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

(...)

(3) A Központi Statisztikai Hivatal hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával közreműködik az (1) bekezdés szerinti hatásvizsgálat elvégzésében.”

Lényeges, hogy a 21. § (1) hivatkozása által megvalósul az a szintén fontos minőségi jogalkotási elv, hogy az utólagos hatásvizsgálat lényege annyiban különbözik az előzetesétől, hogy immár tényadatok alapján megállapítások tehetők arra nézve, hogy mennyiben igazolódtak az előzetes hatásvizsgálat előrejelzései, de irányában a kettő között nincs eltérés.

Az új Jat. a dereguláció körében is korszerű, a minőségi jogalkotás szemléletét támogató módon szól a jogszabályok felülvizsgálatának kötelezettségéről, és a technikai dereguláció helyett kifejezetten a tartalmi jogegyszerűsítésre helyezi a hangsúlyt többek között „a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható” rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve módosítására vonatkozó jogalkotói kötelezettség meghatározásával.⁷ (A hatásvizsgálat és a dereguláció kapcsolatáról bővebben: DRINÓCZI, 2004; KOVÁCSY, 2004)

A hatásvizsgálatok módszertani kereteinek rögzítése szempontjából szintén lényeges előrelépés az először a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet), majd az ezt felváltó 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) formájában megjelent, „az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról” szóló részletszabályozás.

A KIM rendelet tartalmának fókuszában álló leglátványosabb és talán legfontosabb új elem az igen részletes, a hatásvizsgálat eredményeinek meghatározott formában történő megjelenítésére szolgáló hatásvizsgálati lap. A hatásvizsgálaton a hatásvizsgálat alapadatain kívül röviden össze kell foglalni a vizsgálat kiemelt irányok szerinti eredményeit, és részletesebb mellékletek csatolandók hozzá.

A kiemelt területek:

⁷ Jat. 22. § (1) c)

- Versenyképesség
- Társadalmi felzárkózás
- Stabil költségvetés
- Fenntartható fejlődés.

A hatásvizsgálati lapon ezek mellett rögzíteni kell a szabályozás

- egyéb gazdasági,
- foglalkoztatási,
- a piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő adminisztratív terhekre gyakorolt,
- igazgatási,
- környezeti és természeti,
- egészségi, valamint
- egyéb, az adott szabályozás szempontjából releváns hatásait.⁸

A hatásvizsgálati lap kifejezetten leegyszerűsített, ugyanakkor szemléletes, egyszerűségében is részletes és a kitöltendő rovatok jellegéből következően általánosan alkalmazható formában, nem egyszer feleletválasztós módon teszi lehetővé (egyúttal kötelezővé) a hatásvizsgálatok alapvető eredményeinek közlését.

A 2016. évi MvM rendelet az előző részletszabályozáshoz képest egyszerűsített hatásvizsgálati kereteket ír elő; szakít a részletes hatásvizsgálati lapot előíró 2011-es szabályozással.

Az úgynevezett előzetes hatásvizsgálati összefoglaló immár nem a hatásvizsgálati „főlap”, bár formálisan – 2019. január 1-i hatályon kívüli helyezéseig – megmaradt az immár csak a költségvetési hatások, az adminisztratív terhek és az egyéb hatások leírását kötelezővé tevő hatásvizsgálati lapnak nevezett, valójában inkább csak a hatásvizsgálat kiemelt irányaira utaló melléklet.

Maga a szabályozás a fentiekkel összhangban leginkább abban változott, hogy immár nincsenek felsorolva a hatásvizsgálat irányai, de a hatásvizsgálat mibenlétét, az egyes hatásvizsgálatok elvégzésének módját és magát a hatásvizsgálati rendszert érintő előírások jellemzően egy az egyben a KIM rendeletben foglaltak szerint éltek tovább.

A következő táblázatban a Tájékoztató, a KIM rendelet és az MvM rendelet részletszabályozását hasonlítom össze.

3. táblázat: A különböző időszakok hatásvizsgálati részletszabályozása legfontosabb tartalmi elemeinek összevetése (az előző változathoz képest a fontosabb érdemi változások vastagon szedve és aláhúzva).

	Tájékoztató	KIM rendelet	MvM rendelet
Pontos megnevezés	8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató a szabályozási	24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet	12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet

⁸ KIM rendelet 4. § (4)

	hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról	az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról	az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról
Időbeli hatály	Nincs hatálmegjelölés, valójában 2006-2011	2011-2016	2017-*
Tárgyi hatály	jogszabályok és a közigazgatás szervezeteire, illetőleg egyes szerveire nézve kötelező érvényű szabályozási döntések (különösen: az állami irányítás egyéb jogi eszközei) előkészítése	a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezetének előzetes és utólagos hatásvizsgálata	a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével – a Kormány által előterjesztendő Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezetének előzetes és utólagos hatásvizsgálata
A hatásvizsgálat fogalma	olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályok hatékonyságának növelése azok hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján	olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését	olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését
Az előzetes hatásvizsgálat helye a jogalkotási folyamatban	A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozási szándék legalább problémafelvetés, koncepció formájában való meghatározása. Minél korábban kerül sor az előzetes hatásvizsgálatra a szabályozás folyamatában, annál nagyobb az esély a szabályozási döntések érdemi befolyásolására.	Az előzetes hatásvizsgálat részleteinek megtervezése érdekében a szabályozási igény felmerülését követően - a szabályozás megalkotására vonatkozó kormányzati szándék esetén - a szabályozás előkészítője megvizsgálja a szabályozás célját és felméri a szabályozás várható tartalmi elemeit.	Az előzetes hatásvizsgálat részleteinek megtervezése érdekében a szabályozási igény felmerülését követően – a szabályozás megalkotására vonatkozó kormányzati szándék esetén – a szabályozás előkészítője megvizsgálja a szabályozás célját és felméri a szabályozás várható tartalmi elemeit.
A realitás-szemlélet alkalmazása	A hatásvizsgálati tevékenység menedzselése és végzése során mindvégig érdemes szem előtt tartani a hatásvizsgálatról várt	A legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet	A legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatot, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet

	hozzáadott érték (a döntéshozatalban való felhasználhatóság) és a hatásvizsgálat elvégzésének várható ráfordításigénye, illetve a meglévő erőforrások összeegyeztetését. A hatásvizsgálati elvek következetes érvényesítésekor valamennyi szabályt indokolt a természetének, jelentőségének megfelelően elemezni. Indokolt az érdemleges jelentőségű hatások vizsgálatára szorítkozni.	megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni. Ha a szabályozás kizárólag technikai módosításokat tartalmaz és nincs önálló, hatásvizsgálattal értelmezhető hatása, a tételes hatásvizsgálati lapok kitöltése nem szükséges.	megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni.
További módszertani megfontolások	-előnyös és előnytelen hatások, -monetarizálható és egyéb hasznok, költségek, -valamennyi döntési változat vizsgálata, -szándékolt és nem szándékolt hatások, -becslések módszerének, bizonytalansági tényezőinek és mértékének megjelenítése, -egységes módszertani elvek alkalmazása	-a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni, -a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni, -egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni; <u>-a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;</u> -több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.	-szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni, -a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni, -egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni -a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni, -több döntési változat esetén valamennyi változat tekintetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.
Nevesített hatásvizsgálati irányok	-gazdasági (gazdasági növekedés, foglalkoztatottság, adminisztratív terhek stb.) -környezeti (víz-, levegő-, talajminőség, biológiai sokféleség, energia-felhasználás stb.	-társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási, -kölségvetési, -piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő	<u>-kölségvetési</u> <u>-adminisztratív terhekre gyakorolt</u> <u>-egyéb**</u>

	-társadalmi, egészségi (szegénység, várható élettartam stb. -nemzeti, biztonsági (védelem, bűnmegelőzés stb.)	adminisztratív terhekre gyakorolt és igazgatási, -környezeti és természeti, -egészség-, -egyéb	
Hatásvizsgálati lap	1.1. A vizsgált szabály 1.2. A vizsgált hatások 1.3. Nem vizsgált, lényeges hatások 1.4. Vizsgált döntési változatok 1.5. Alkalmazott módszerek 1.6. A hatásvizsgálat időtartama 1.7. Felhasznált munkanapok/munkaórák száma 2.Főbb eredmények	<u>Ld. a xx. mellékletben!</u>	<u>I. Költségvetési hatások:</u> <u>II. Adminisztratív terhek:</u> <u>III. Egyéb hatások: **</u>
Az utólagos hatásvizsgálat	Ugyanazok az elvek megfelelően alkalmazandók, mint az előzetes hatásvizsgálat esetében. Hatályban lévő vagy hatályban volt szabály hatásvizsgálata. Az érintett életviszonyok körében tervezett további döntési elképzelésektől függően bármikor, akár folyamatosan, nyomon követő jelleggel is elvégezhető.	Az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó rendelkezések nagyrészt megfelelően alkalmazandók. <u>Az előzetes hatásvizsgálati lapon rögzíteni kell az elvégzés szükségességének idejét és módszerét,</u> ettől eltérés lehetséges.	Az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó rendelkezések nagyrészt megfelelően alkalmazandók.
A hatásvizsgálati rendszer szervezése	Egy adott szerv szabályozási feladataihoz kapcsolódó hatásvizsgálati tevékenység folyamatos értékelésének érdekében javasolható az egyes hatásvizsgálatok jellemzőinek elemzéseket is lehetővé tevő regisztrációja. Erre vonatkozóan segítséget jelenthet a döntéshozó által kialakított egységes szerkesztési és összegzési elvek alkalmazása. További módszertani alapot adhat a nyilvántartási	<u>A szabályozás előkészítője</u> <u>a) gondoskodik az általa vezetett szerven belül a hatásvizsgálati kapcsolattartásáért felelős szervezeti egység, személy kijelöléséről és a hatásvizsgálat szervezéséről;</u> <u>b) írásban tájékoztatja a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztert a hatásvizsgálati kapcsolattartó személyéről;</u>	A szabályozás előkészítője a) gondoskodik az általa vezetett szerven belül a hatásvizsgálati kapcsolattartásáért felelős szervezeti egység, személy kijelöléséről és a hatásvizsgálat szervezéséről; b) írásban tájékoztatja a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztert a hatásvizsgálati kapcsolattartó személyéről; c) elkészíti és megküldi a miniszter részére a tárgyévet

	tevékenységek elvégzéséhez az Igazságügyi Minisztérium által kialakítandó Hatásvizsgálati Monitoring Rendszer.	<u>c) elkészíti és megküldi a miniszter részére minden év február 15-éig az általa vezetett szerv hatásvizsgálati tevékenységéről szóló írásbeli beszámolót (hatásvizsgálati beszámoló).</u>	követő év február 15-éig az általa vezetett szerv hatásvizsgálati tevékenységéről szóló írásbeli beszámolót (hatásvizsgálati beszámoló).
Az éves hatásvizsgálati beszámoló tartalma	-	<u>a) az elvégzett előzetes és utólagos hatásvizsgálatok száma;</u> <u>b) a hatásvizsgálatok elkészítésére vonatkozó átlagos időtartam;</u> <u>c) az utólagos hatásvizsgálatok tervezettől eltérő elvégzésének, valamint elvégzése elmaradásának okai;</u> <u>d) a hatásvizsgálatok elkészítésére, felhasználására, hasznosulására vonatkozó gyakorlati tapasztalatok és</u> <u>e) a hatásvizsgálati tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok.</u>	a) az elvégzett előzetes és utólagos hatásvizsgálatok száma; b) a hatásvizsgálatok elkészítésére vonatkozó átlagos időtartam; c) a hatásvizsgálatok elkészítésére, felhasználására, hasznosulására vonatkozó gyakorlati tapasztalatok és d) a hatásvizsgálati tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok.

*: A korábbi hatásvizsgálati lap teljes mellőzése 2017. január 1-jétől történt meg, ezt a jelentős változást hozó dátumot tekintem az új rendszer bevezetési időpontjának.

**2019. január 1-től megszűnt a hatásvizsgálati irányok explicit kiemelése, valamint maga a hatásvizsgálati lap mint a rendeletben előírt eredményközlési forma.

A hatásvizsgálatokkal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat nem tekinti a jogalkotás alkotmányos/alaptörvényes feltételének az előzetes hatásvizsgálat törvényben foglaltak szerinti elvégzését.

Az AB álláspontja szerint „az előzetes hatásvizsgálat és a társadalmi egyeztetés (...) egyaránt a jogszabályok előkészítésének fázisába tartozik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogszabályok társadalmi egyeztetésével kapcsolatos gyakorlatát az előzetes hatásvizsgálatra is irányadónak tekinti.” [3140/2024. (V. 3.) AB határozat]

Ezzel összefüggésben:

„[a] társadalmi egyeztetéssel kapcsolatban az állapítható meg, hogy a törvényalkotási eljárás üggyöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott

egyeztetések és véleményezések. Hasonlóan: hatástanulmány készítése nem alaptörvényi szabály. Ennek az elmaradása feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságára lehet káros hatással, de közvetlen alaptörvény-ellenességhez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alaptörvény valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alaptörvény rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe (...).” [3087/2022. (III. 10.) AB határozat]

Mindezekből összességében az adódik, hogy a hatásvizsgálat elmaradása sem sért alaptörvényi szabályt, nem eredményezheti a jogszabály Alaptörvény-ellenességét, közjogi érvénytelenségét, tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „*A Jat. megsértése (...) az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt, csak az Alkotmány valamely rendelkezésével való kapcsolatában.*” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat], más szavakkal: „*a Jat. (...) szabályai nem alaptörvényi szintű szabályok, ekként önmagában azok megsértése sem eredményezheti valamely jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, ahhoz annak igazolása szükséges, hogy a jogszabály a Jat. (...) lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sértette meg.*” [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]

Az utólagos hatásvizsgálat vonatkozásában az AB egy határozatában kifejti, hogy „a jogalkotó alkotmányosan dönthetett úgy, hogy a korábbi támogatási rendszerről egy alapjaiban más szisztémára tér át. A jogalkotó nem a támogatás megszüntetéséről, hanem annak átalakításáról rendelkezett, amikor megalkotta az R.-t, valamint amikor azt módosította. (...) Erre a törvényhozónak – az utólagos hatásvizsgálat alapján – alkotmányos lehetősége volt. (...) A törvényhozó szabadságában áll, hogy – kivételesen, a szükséges mértékben – gazdasági-gazdaságossági, energiahatékonysági, szociális, illetve szociálpolitikai szempontokat is figyelembe vegyen a döntése meghozatalakor.” [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat]

Véleményem szerint a határozatból nem következik az, hogy a jogbiztonság követelményével, a hátrányos megkülönböztetésének tilalmával vagy más alkotmányos/alaptörvényes garanciákkal konkurálva csak utólagos hatásvizsgálattal alátámasztva hivatkozhat a jogalkotó egyéb (így: gazdaságossági, energiahatékonysági) szempontokra, azonban az kiolvasható belőle, hogy az utólagos hatásvizsgálat eredménye szolgálhat a jogalkotó különböző alkotmányos/alaptörvényes és egyéb szempontok mérlegelése körében tanúsított körültekintésének alátámasztásául.

A hatásvizsgálatokra vonatkozó részletszabályozás állomásainak összefoglaló jellemzése

A Tájékoztató – 2006-2011.

Ez a dokumentum a HDJ főosztály több mint három évnyi módszertani megalapozó munkájának az eredményét foglalja össze. Jól emlékszem, hogy célunk jogszabályi szintű előírások meghatározása volt, azonban az Igazságügyi Minisztériumon belül nem volt egységes az elfogadottsága a hatásvizsgálati személetnek, így került sor a tájékoztató összeállítására.

A tájékoztató tartalmát tekintve elméleti alapvetés és a nemzetközi szinten ma is alkalmazott gyakorlati útmutatóknak megfelelő módszertani segédlet. A kor hatásvizsgálati ismereti szintjén nem önmagában értelmezendő, hanem az ekkorra széles körben megtörtént minőségi jogalkotási közigazgatási képzések, az Eötvös Loránd Tudományegyetemen létrejött szabályozási (kodifikátor) szakjogász-képzés minőségi jogalkotási moduljainak, valamint az Orbán Krisztiánnal írott és hozzáférhető vált A jogi szabályozás hatásvizsgálata című szakkönyv ismeretében nyújthatott ténylegesen felhasználható háttérrel.

Erényei között említhető, hogy első ízben írta le az egyes hatásvizsgálatok elvégzésének és a hatásvizsgálati rendszer működtetésének lehetséges kereteit. További vívmánya, hogy a módszertani alapok mellett a mellékletben elhelyezett konkrét kérdéslista formájában hozta látóterbe a hatásvizsgálat legfontosabb, leggyakrabban releváns irányait.

Kritikával a mellékletbeli kérdéslistát kivéve talán önmagában nehezen emészthető és alkalmazható módszertani ajánlás-rendszer illethető, valamint a nem jogszabályi jellegből is fakadóan a normativitás hiánya, a makroszintű keretek letéteményeseként leírt, később ténylegesen meg sem valósult Hatásvizsgálati Monitoring Rendszernek csak jövőre nézve történő beharangozása.

A KIM rendelet – 2011-2016.

A KIM rendelet kísérlet a korábbi módszertani alapok normatív szintre emelésére és a gyakorlat hathatósabb, az érintettek ismereti szintjéhez jobban igazodó támogatására.

A fenti 3. táblázatban is látható módon a KIM rendelet Tájékoztatóhoz képest módszertani többleteleme a – Tájékoztatóba is implicite beleérthető, de kellőképpen nem hangsúlyozott – idődimenzió, vagyis annak kiemelése, hogy az egyes szabályozásoknak a releváns, egymástól akár jelentősen eltérő időtávra vonatkozó hatásvizsgálati előrejelzéseit kell megadni.

A KIM rendelet vitathatatlanul legfontosabb erőssége a hatásvizsgálati lap könnyen kezelhető, mégis átfogó struktúrájának a kialakítása. Ez a hatásvizsgálati beszámoló formátum számos külföldi jó gyakorlat áttekintése és személy szerint az ekkor is a szaktárcánál tevékenykedett Orbán Krisztián volt munkatársam saját hatásvizsgálati szakmai tapasztalatai, módszertani munkája eredményeként állt elő. A Tájékoztató részletes kérdéslistájához képest véleményem szerint a KIM rendelet hatásvizsgálati lapja jobban összpontosít a legfontosabb hatásokra, ugyanakkor kellően szabad kezet ad az egyéb hatások megjelenítésére. Több ország tapasztalatai megmutatták, hogy az ilyen részletes beszámoló formátumok katalizátorai lehetnek a hatásvizsgálati folyamatok fejlődésének, mivel ha az érintetteknek csak egy része veszi is komolyan a korrekt, pontos kitöltés szükségességét, az ilyen lelkiismeretes közigazgatási szakemberek kristályosodási magját képezhetik a fejlődésnek.

Szintén a hatásvizsgálati lap által hozott újdonsága a KIM rendeletnek az utólagos hatásvizsgálat „programozása”: a leginkább előre tervező angolszász rendszerekben alkalmazott, a jogszabályok „életciklusát” (felülvizsgálatuk idejét és módját, ettől függő esetleges hatályvesztésüket) már a megalkotásukkor meghatározó jogalkotási módszer meghonosítását jelentette. Más kérdés, hogy az utólagos hatásvizsgálatok elvégzésének gyakorlatában nem sikerült áttörést elérni ezzel az előírással sem.

Míg a Tájékoztató az elkészítésének idején még csak tervezett (ténylegesen soha meg nem valósult) Hatásvizsgálati Monitoring Rendszert helyezte a hatásvizsgálati tevékenységek makroszintű elemzésének középpontjába, a KIM rendelet a tárcavezetők számára feladatszervezési és a hatásvizsgálatok összegzésére vonatkozó konkrét feladatokat írt elő, így a minden év február 15-éig a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter számára hatásvizsgálati beszámoló benyújtását. Az utóbbi miniszternek pedig ezt követően március 31-éig kellett (és kell ma is) tájékoztatnia a Kormányt a hatásvizsgálati tevékenységgel összefüggő gyakorlati tapasztalatokról.

Megemlíteném, hogy a KIM rendelet időbeli hatálya alatt, 2013-ban megjelent egy igen részletes kézikönyv is a hatásvizsgálatok elvégzéséről a Jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálása” uniós projekt hatásvizsgálati képzési moduljának keretében. Mivel a Tájékoztatóban testet öltött hazai módszertan kidolgozásában szerzőtársamként részt vett Orbán Krisztián ennek az anyagnak az elkészítésében is közreműködött, nem csoda, hogy tetten érhetők benne a Tájékoztató elemei is. Többek között „Az intézkedés lényegének megragadása” cím alatt praktikus tanácsok találhatók a módszertanunkban „A vizsgálandó szabályok kiválasztása” címmel illetett feladatra vonatkozóan – ebből a stilisztikai összevetésből (amely a teljes tartalomban érzékelhető) kitűnik, hogy a 2013. évi kézikönyv célja a szélesebb kör számára alkalmas, képzések formájában gyorsan elsajátítható gyakorlati iránymutatás szöveges összefoglalása volt. (SZEPESI, 2013)

Az MvM rendelet – 2017-től napjainkig

Az MvM rendelet a KIM rendelet által hozott újdonságokkal ellentétes irányú változást testesít meg: a fent legnagyobb vívmányként említett részletesen kimunkált, egyszerűen kezelhető hatásvizsgálati lapot először végletesen (összesen három szabad szöveg megadását lehetővé tevő pontra) redukálja, majd – legalábbis jogszabályi szinten – 2019-től teljesen megszünteti.

Értékelésem szerint ennek a változásnak az egyetlen oka az, hogy a jogszabály-előkészítő szerveknél nem alakult ki a korábbi, a KIM rendelet által előírtak megfelelő formátumban az eredményeket közölni képes hatásvizsgálati kultúra, és a jogalkotó tudomásul véve ezt a helyzetet nem a kapacitások fejlesztését választotta megoldási módként, hanem a konkrét elvárásoknak való formailag és tartalmilag is ellenőrizhető megfelelést szolgáló hatásvizsgálati lapra épülő hatásvizsgálati visszajelzési rendszer leépítését, még akkor is, ha a (nem jogszabályi szinten megjelenő) részletes módszertanban akár a korábbiaknál is kidolgozottabb eredmény-bemutatói előírások kerültek megfogalmazásra.

Ezzel együtt a KIM rendelet tartalmi elemei, vagyis a hatásvizsgálati kötelezettség elvárásai nagyrészt változatlan szövegezéssel továbbélnek az MvM rendeletben, csak a hatásvizsgálatok tényleges elvégzésének szabályozottsága, ellenőrizhetősége nem közelíti már meg a KIM rendelet útján kialakított rendszerben megvolt lehetőségeket.

A részletes módszertani iránymutatások az MvM rendelet érájában – a KIM rendelet idején elkészített kézikönyvhöz hasonlóan – soft law formában élnek és fejlődnek tovább, véleményem szerint kifejezetten színvonalas tartalommal. Hatályosulásuk a későbbiekben láthatóan ugyanakkor sajnálatos módon kétséges.

„A jogszabály előkészítési folyamat racionalizálása” ÁROP-1.1.10 projekt keretében új módszertant készített a kormányzat Magyarországnak az Európai Bizottsággal történt, a

Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervéhez kapcsolódó intézkedésekkel (RRF) kapcsolatos tárgyalásai alapján „A jogszabályok hatásvizsgálatára vonatkozó új szabályok elfogadása” mérföldkő tekintetében hazánk ugyanis az alábbi vállalást tette: „2023. évben a kormány új módszertant fogad el és kezd el alkalmazni az összes jogalkotási javaslat szisztematikus hatásvizsgálatára”. A kormányzat meglátása szerint az OECD véleménye alapján a hazai hatásvizsgálati helyzet az OECD tagállamok középmezőnyében található. (MINISZTERELNÖKI KORMÁNYIRODA, 2023)

A hivatkozott OECD-elemzés a következőket állapítja meg Magyarország vonatkozásában (ami inkább strukturális és szabályozottsági tekintetben értelmezhető közepes eredménynek, a gyakorlat oldaláról, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, már nincsenek olyan információink, amelyek nemzetközi viszonylatban büszkeségre okot adó helyzetre utalnának):

„Minden elsődleges és alárendelt jogszabályt RIA-nak kell alávetni. A RIA-k azonban nem képezik konzultáció tárgyát, nem teszik azokat nyilvánosan elérhetővé. (...)

A nagyközönség kifejezheti módosítási javaslatait vagy visszajelzést adhat a hatályos szabályozásról a megfelelő minisztériumnak küldött e-mailben. Az utólagos értékelés tekintetében az OECD nem kapott bizonyítékot arra, hogy ez a gyakorlatban megtörténik.

(...) éves jelentést készít a RIA-ról az egyes minisztériumok visszajelzései alapján, amely nyilvánosan nem elérhető. (...) Nincs a RIA-k vagy az utólagos felülvizsgálatok minőségi javításaiért felelős felügyeleti szerv. (...) Összességében Magyarország profitálna az átláthatóság javításából a politikai ciklus során. Az érintettekkel kell

konzultálni kell a szakpolitikai ciklus és a vonatkozó alátámasztó jogalkotási dokumentumok előkészítésének különböző szakaszaiban, és a hatásvizsgálatokat online elérhetővé kell tenni a szélesebb nyilvánosság számára. (...) Ez lehetővé tenné a közpolitikák hatékonyságának és eredményességének további javítását, és előmozdítaná a rendszer elszámoltathatóságát a közpolitikák tekintetében.” (OECD, 2021/1)

Jól jellemzi a hatásvizsgálatokra vonatkozó szabályozás hatályosulásának problémáit az a tény, hogy a fenti projektet értékelő anyagban elhelyezett kormányzati link e sorok írásakor is a korábbi, a KIM rendelet szerinti szabályozási hátterről számol be irányadóként (bár megemlíti az új, MvM rendelet szerinti szabályozás hatálybalépését). (MAGYARORSZÁG, 2024)

Tényleges hatásvizsgálati tevékenység Magyarországon

Az utóbbi közel két évtized szabályozásának viszonylagos korszerűségével és karbantartottságával szemben a tényleges hazai hatásvizsgálati helyzet sokkal kevésbé elfogadható képet nyújt.

Hatásvizsgálati tartalom a kormány-előterjesztésekben, 2004.

A Tájékoztatót megelőző időszak, konkrétan a 2004. év kormányzati jogalkotási állapotaira enged betekintést a szlovák és észt munkatársaimmal készített összehasonlító tanulmány. (STARONOVA, 2006)

A tanulmány a három ország jogszabály-előkészítése során alkalmazott hatásvizsgálati tevékenységek első átfogó elemzése (nemcsak az összehasonlítás értelmében, de ismereteink szerint mindhárom országban külön-külön is az első ilyen jellegű elemzés).

Az elemzés kizárólag a kormányok elő kerülő jogszabálytervezetekhez fűzött hatásvizsgálati tartalmat elemzi, egyéb kormány-előterjesztésekre nem terjed ki a vizsgálat. A vizsgált időszak 2004. május 1 – december 31, a minta teljes. A kutatás a tervezetekhez kapcsolódó előterjesztések hatásvizsgálati elemeire, azok természetére és minőségére összpontosít.

Az értékelés szempontjai a következők:

1. Van hatásvizsgálat?

1.1 Nincs hatásvizsgálat

1.2 Formális hatásvizsgálat: kizárólag kapcsolódó tények, bizonyítékok, a következtetés logikájának bármilyen megvilágítása nélküli megállapítások, például: „valószínűleg nem jár hatással”, „pozitív hatással jár”.

1.3 Tényleges hatásvizsgálat: legalább egy valós tényből nyert okszerű következtetés vagy a hatásvizsgálat bármely módszerének alkalmazása tetten érhető.

2.A tényleges hatásvizsgálat kiterjedése

2.1. Részleges: az alábbi irányok közül egy van jelen.

2.2. Átfogó: az alábbi irányok közül legalább kettő jelen van.

A figyelembe vett irányok: társadalmi, költségvetési, gazdasági-üzleti, környezeti-fenntarthatósági, szervezeti-adminisztratív.

Látható, hogy a kutatás során rendkívül alacsony küszöböt határoztunk meg mind a „tényleges”, mind az „átfogó hatásvizsgálat számára – ugyanis a köznapi fogalomhasználat alapján korántsem mondható ténylegesnek a feltételünknek már megfelelő, akár egyetlen valós tényből kiinduló következtetést tartalmazó elemzés, ahogy átfogónak sem feltétlenül az a vizsgálat, amely a felsorolt öt fontos hatásvizsgálati terület közül kettőre terjed ki.

A vizsgált időszakban Magyarországon 58 (törvény- vagy kormányrendelet-tervezetet tartalmazó) előterjesztés került a Kormány elé, ezek megoszlása szerint a külügyi (20), az igazságügyi (7), a pénzügyi és a belügyi (6-6) tárcák voltak a legaktívabbak. A külügyi tárca által előkészített tervezetek kiemelkedő számát az éppen megtörtént európai uniós csatlakozásból fakadó jogalkotási szükséglet magyarázza.

A két másik résztvevő országgal szemben Magyarországon előfordult (ráadásul az esetek 21%-ában), hogy – a rJat. hatásvizsgálatra vonatkozó előírásai ellenére – egyáltalán nem csatoltak várható hatásokra utaló tartalmú megállapításokat a tervezetekhez. Magyarország – ebben a kategóriában már Szlovákiával szinte azonos mértékben – rosszul teljesített a tényleges hatásvizsgálat elmaradását tekintve is: a hiányzó és a formális hatásvizsgálatok aránya összesen 81% volt (Szlovákia 78, Észtország 31%-os eredménye mellett).

Jelentős szórást mutatott (mindhárom országban) az egyes tárcák által készített előterjesztések hatásvizsgálati minősége, illetve az egyes hatásvizsgálati irányokban megjelenő tartalmak előfordulási arányai is.

A három ország összevetésében hazánk jogalkotási jellemzőiről megállapítható volt, hogy

- (a másik két országhoz hasonlóan) egyedülként a költségvetési hatások kimutatása viszonylag gyakran és magas színvonalon történik meg, ugyanakkor ez általában csak az államháztartás költségvetésének közvetlen számaira koncentrál, az egyéb gazdasági hatások már javarészt kívül esnek a vizsgálat körén. Szintén nagyon fontos egyéb tényezők – így a jogkövetés szofisztikált előrejelzése – rendszerint teljesen hiányzik.
- Észtországhoz hasonlóan Magyarország viszonylag jó eredményt mutatott fel a társadalmi hatások vizsgálatában, azonban ez többnyire csak néhány társadalmi szempont megemlítését jelentette, átfogó megközelítés nélkül. További kritika a közvetlen hatások elemzésének kizárólagossága, valamint a hosszútávú következmények szinte teljes figyelmen kívül hagyása.
- Az adminisztratív-szervezeti következmények elemzése Szlovákiához hasonlóan nagyon esetleges (6,9%) volt.
- Meglepetést okozott a környezeti hatások rendkívül ritka megjelenítése (Magyarországon 3% arányban) a vizsgálati irány nemzetközileg ekkorra már kiforrott gyakorlata ellenére.

Megállapítást nyert továbbá, hogy Magyarországon az előterjesztések 10%-a utal bármilyen tanulmányra.

Visszatérve a tanulmány talán legsúlyosabb eredményére: Magyarországon a Kormány elé került előterjesztések 81%-a hiányzó vagy formális hatásvizsgálati utalást tartalmazott, vagyis mindössze az előterjesztések 19%-a foglalt magában bármilyen valós alapon nyugvó előrejelzést arra nézve, hogy milyen következményei várhatók a szabályozásnak. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az esetek 81%-ában a Kormány úgy döntött az előterjesztésekről, hogy semmilyen információ, akár egyetlen megalapozott következtetés sem segítette a kormánytagokat annak megítélésében, hogy vajon támogatandó-e az adott szabályozás.

Hatásvizsgálati tartalom a kormány-előterjesztésekben, 2006

A fenti 2004. évi három országra kiterjedő összehasonlító tanulmánnyal nagyjából megegyező módszertannal (az eltéréseket lásd alább) 2006. első negyedében megismétltem a vizsgálatot a hazai jogszabály-tervezeteket tartalmazó kormány-előterjesztéseket górcső alá véve: az első negyedév teljes mintáját (83 db előterjesztés) megvizsgálva. A vizsgálatot a teljes egészében soha meg nem valósult, a főosztályunk által megtervezett Kormányzati Jogalkotási Monitoring (angolra GOLEM rövidítéssel – Governmental Legislative Monitoring – fordítottuk) keretében végeztem el, immár munkatársam, Orbán Krisztián közreműködésével. Az eredmények nyilvános közzétételére nem került sor, azokat csak egy 2006-os párizsi OECD munkacsoport-ülésen „non-paper” státuszú prezentációs háttéranyagként tártam a szakmai közönség elé.

A 2006. évi eredmények a következőképpen alakultak:

Nincs hatásvizsgálat: 6 db (7%)
Formális hatásvizsgálat: 50 db (60%)
Tényleges hatásvizsgálat: 27 db (33%)

A tényleges hatásvizsgálatok további elemzésekor ezúttal – új szempontként – megkülönböztettem a kizárólag pozitív hatásokat tartalmazó egyoldalú és a legalább egy kedvezőtlen hatást is felvető „objektív” (a jelző csak az egyszerűsítést szolgálja, helyesebben objektivitásra törekvőnek célszerű nevezni) hatásvizsgálatokat. E kritérium alapján 21% (értésd: a 33% 21%-a) bizonyult „objektív” szemléletűnek, míg 79% egyoldalúan csak pozitív következmény(ek) ről számolt be.

Átfogó (legalább két hatásvizsgálati területet érintő) volt 15%, míg részleges, vagyis egyetlen területre kiterjedő 85%. Több döntési változat összevetése mindössze a tervezetek 2%-ában volt megtalálható, ezek mindegyike (a minta nagysága alapján valószínű: mindkettő) jogalkotási alternatívák vizsgálata volt – nem jogalkotási alternatíva vagy a do-nothing opció elemzése egyetlen esetben sem volt jelen.

A 2004. és 2006. évi vizsgálat legfontosabb mutatójában, vagyis a tényleges hatásvizsgálatok arányában valamekkora különbség mutatkozott, ugyanakkor a 19-ről 33 százalékpontig javult arányukból messzemenő következtetések levonása a mintanagyság és valamennyi tényező látóterbe hozásának elmaradása miatt nem volt lehetséges annak ellenére, hogy örömtelnek tartottuk volna, ha az arány javulásában igazolható lett volna a HDJ Főosztály által a kormányzatban belül ekkorra széles körben elvégzett módszertani, képzési, összehangoló tevékenység hatása.

A 2006-2010 közötti időszak értékelése

Erről a periódusról sajátos módon a legmélyebb hatásvizsgálati információkat a 2004-es helyzetet vizsgáló összehasonlító elemzésben szerzőtársamként szereplő Katarina Staronova 2010. évi tanulmányából tudhatjuk meg. (STARONOVA, 2010)

Ezúttal kizárólag az Országgyűlésnek benyújtott, a Kormány által 2007. évben készített törvényjavaslatokhoz fűzött előterjesztések képezték a kvantitatív vizsgálat tárgyát egyéb, a teljes négyéves időszak fejleményeit megvilágító módszerek mellett.

Megállapításai szerint Magyarország szinte teljesen mellőzi a szabályozási hatásvizsgálatok elkészítését. Ezek az eredmények megegyeznek a korábbi megállapításokkal (amelyeket a 2004. év előterjesztéseinek a vizsgálatából vontunk le). Mindez az igazságügyi tárca gyenge ráhatását bizonyítja, miközben a kormány politikai központja Miniszterelnöki Hivatalban van, azonban ez utóbbi sem tekinthető a RIA koordinációs központjának, és nem támogatja az Igazságügyi Minisztérium minőségi jogalkotási erőfeszítéseit sem. További elmarasztaló megjegyzésként állapítja meg a tanulmány, hogy Magyarország költségvetési szempontból is nagyon gyenge a hatásvizsgálati teljesítmény, miközben legalább ezen a területen az összes többi vizsgált ország (ezúttal Szlovákia és Észtország mellett Szlovéniára és Csehországra is kiterjedt az elemzés) rendelkezik bizonyos eredményekkel – „feltételezhetjük, hogy a Pénzügyminisztérium szerepe is viszonylagosan gyenge ebben a vonatkozásban” (STARONOVA, 2010) – zárja vonatkozó sorait a tanulmány.

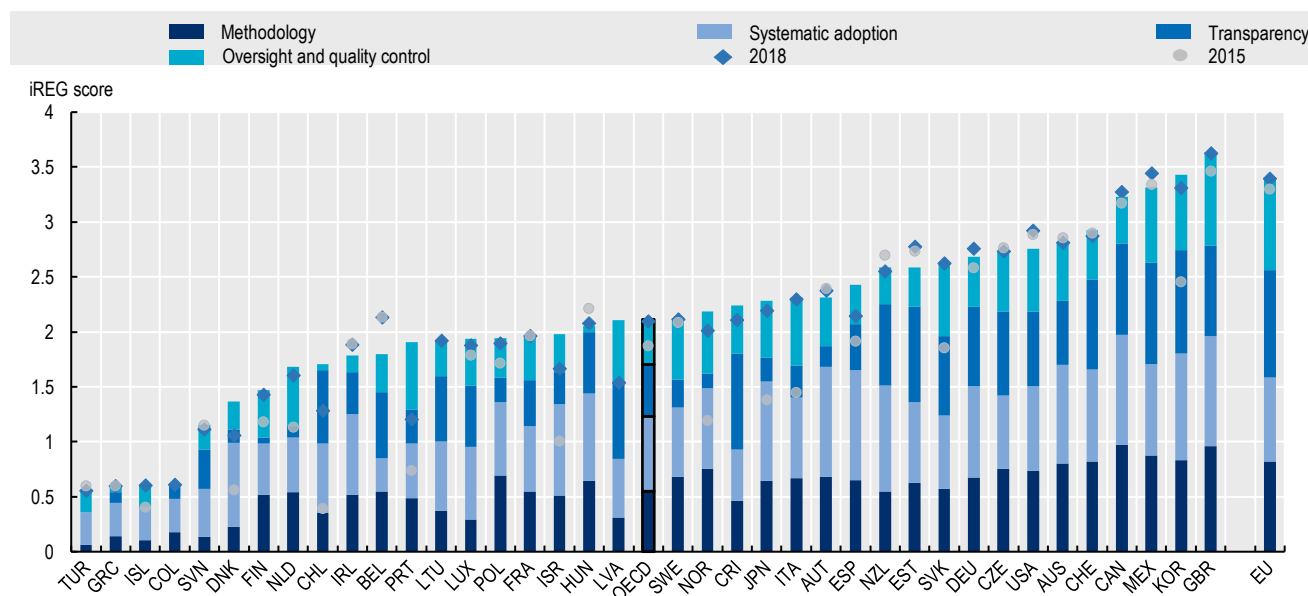
A konkrét számszerű eredményeket ez az elemzés a korábbi, 2004. és 2006. évi hatásvizsgálati teljesítményt elemző fenti kutatásokhoz képest más indikátorok szerint határozza meg. Magyarországon valódi, teljes értékű hatásvizsgálatot a vizsgált 115 törvényjavaslat közül mindössze egyetlenhez csatoltak. Költségvetési hatáselemzés 5 esetben történt, illetve előfordult az egyéb gazdasági (3 esetben) és a társadalmi hatások (2 esetben) vizsgálata. Ezek a siralmas adatok hazánk esetében értelmetlenné teszik a további, részletesebb mutatók elemzését. (STARONOVA, 2010) Összességében a 2004-re és 2006-ra vonatkozóan elvégzett elemzésekhez képest ugyan némiképp eltérő módszertant alkalmazó vizsgálatból azt mindenképpen megállapíthatjuk, hogy a kétezres évek végére nem sikerült semmilyen kimutatható előrelépést elérni a kormányzati jogszabály-előkészítés hatásvizsgálati gyakorlatában.

A kudarc okait keresve az elemzés arra jut, hogy „a cseh és magyar tapasztalatok arra utalnak, hogy ha a szabályozási hatásvizsgálat felügyeleti szervét a hierarchiában ugyanarra a szintre helyezzük, mint a többi minisztériumot, az gyengíti a lehetőségeket. Lehet, hogy megvannak a készségeik és szakértelmük, de nincs erejük hozzá, hogy változásra kényszerítsék a szakminisztériumokat. Az összes vizsgált ország tapasztalata azt mutatja, hogy mivel a hatásvizsgálatokért való felelősség elsősorban az érintett szakpolitikai területen ténylegesen dolgozó köztisztviselőkre hárul, a szakminisztériumok kapacitásai döntő jelentőségűek a hatásvizsgálati teljesítményben.” (STARONOVA, 2010)

A 2010 utáni hatásvizsgálati tevékenység

Az OECD tagállamaira kiterjedő összehasonlító elemzése szerint Magyarország a végrehajtási jogszabályok hatásvizsgálata terén 2021-ben a gyenge középmezőnyben helyezkedett el a módszertan megléte, annak rendszerszintű alkalmazása, átláthatóság és felügyelet/minőségmenedzsment témaköröket vizsgáló összetett index alapján, ahogy az az 1. ábrán látható.

1. ábra: Végrehajtási jogszabályok hatásvizsgálata 2021-ben, illetve a 2015-re és 2018-ra vonatkozó összesített eredmények (OECD, 2023)



Az adatokból az egyéb vizsgált kategóriákban nyújtott közepes teljesítmény mellett az tűnik ki, hogy a felügyelet/minőségmenedzsment területén, vagyis a hatásvizsgálati tevékenység színvonalát legközvetlenebb módon érintő kormányzaton belüli ellenőrző, koordináló, a hatásvizsgálatok minőségének biztosítását szolgáló funkció Magyarországon lényegében kimutathatatlan, 39 állam és az EU összevetésében egyedül Kolumbia eredményénél jobb, Görögország és Chile eredményével megegyező. Szintén megállapítható, hogy Magyarországon az összetett indikátorrendszer egészében visszalépés tapasztalható 2015-höz képest, azonban ez korántsem egyedi jelenség a vizsgált országok körében. (Az eredmények összevethetők a kormányzat 2021. évi OECD-elemzés alapján adott, az előzőekben hivatkozott helyzetértékelésével. – MINISZTERELNÖKI KORMÁNYIRODA, 2023)

A vizsgálat azt az általam már a 2000-es években vélelmezett és más tanulmányokban is vázolt helyzetet igazolta, hogy amíg a hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok előírásáról van szó, addig hazánk lépést tart a nemzetközi tendenciákkal, de az érdemi feladatellátás tekintetében messze elmarad a magyarországi teljesítmény akár a hasonló adottságú, a miénkhez hasonló alapoktól induló országokéhoz képest is. A valódi hatásvizsgálati teljesítmény, vagyis hogy „*a hatásvizsgálatot ténylegesen minden jelentősebb szabályozás előtt elvégzik-e, az egyes hatásvizsgálati eredményeket mennyire veszi komolyan a politikai döntéshozó, az mennyiben befolyásolja a konkrét döntés meghozatalát, az alternatívák közötti választást*”, nem állapítható meg a 2010-es években. (DRINÓCZI, 2013)

Nagy Klára az önkormányzati jogalkotás körében végzett hatásvizsgálati tevékenységet vette szemügyre – a megyei jogú városok normaalkotási folyamataiban elsősorban az érintettek bevonását értékelte (alapvetően negatívan), kifejezetten a hatásvizsgálatot érintően is leginkább aggályait fejezte ki, és a tényleges értékkel bíró hatásvizsgálatok hiányáról adott számot. (NAGY, 2017)

Kührner László szintén a 2010-es évek hatásvizsgálati tevékenységét értékelő kutatása (KÜHRNER, 2021) során az előzetes hatásvizsgálatokkal kapcsolatos kvantitatív adatok megismerésére közérdekű adatigényléseket nyújtott be valamennyi minisztériumhoz, továbbá e-mailes megkeresések útján is próbált adatokat szerezni ezen szervektől. Elsősorban a 2014-

2018-as, már lezárult parlamenti ciklusra vonatkozóan kért adatokat. Ezen kívül három általa kiválasztott jogszabálytervezetre vonatkozóan külön kérte a hatásvizsgálati dokumentációt – választását arra alapozta, hogy feltételezése szerint ezek a tervezetek olyan hiányosságokban szenvedtek, amelyeket megfelelő hatásvizsgálattal ki lehetett volna küszöbölni.

Kührner a hatásvizsgálati tevékenységről rendelkezésre álló információk rendkívül szegényes mivoltáról számol be, és leginkább úgy jellemzi a hazai helyzetet, hogy ha készülnek is hatásvizsgálatok, azok nem töltik be eredeti funkcióikat, hanem – összhangban az általam 2006 vonatkozásában talált „egyoldalú” hatásvizsgálatok túlsúlyával – kizárólag a politikai döntés alátámasztásának szolgálatában állnak, mintegy visszaélészerűen, álságosan használva a hatásvizsgálat címkéjét. A kutatás során eszközölt adatkérésre a minisztériumok az ekkor már hatályban volt MvM rendeletet jelölték meg mint alapul szolgáló hatásvizsgálati módszertant – mire Kührner helyesen jegyzi meg, hogy azt műfaja, tartalma nem teszi alkalmassá arra, hogy egyedüli módszertani megalapozásul szolgáljon. (KÜHRNER, 2021)

Az intézményi-szervezeti háttér 2010-es években történt változásait szintén az OECD összefoglalóra is támaszkodó Kührner-tanulmány felhasználásával tekinthetjük át a legszemléletesebben.

Az Államreform Operatív Program (ÁROP) mutatott rá minőségi jogalkotási szemlélet hiányára, megoldási javaslata pedig a tárcák által elvégzett hatásvizsgálatok mellett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium ellenőrző szerepére épült. Az ellenőrzést – a 2002-ben megalakult HDJ Főosztályhoz részben hasonló feladatkörű külön szervezeti egység, a Hatásvizsgálati osztály végezte, azonban 2015-re az egység megszűnt. Készültek hatásvizsgálati útmutatók is a program keretében. 2015-re azonban az ÁROP program reformtörekvései elhaltak. A hatásvizsgálatok támogatására létrejött az igen rövid életű ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ, mely 2012-ben – a Wekerle Sándor Alapkezelőbe történt beolvadással – megszűnt.⁹

A Kührner közérdekű adatigényléseire kapott válaszokból lesújtó kép rajzolódik ki: a szaktárcák jellemzően adathiányra hivatkozva nem tudtak számot adni hatásvizsgálati tevékenységükről, egy minisztérium pedig egyszerűen nem válaszolt. A feltett 10 kérdés közül mindössze kettőre kapott választ a kutató: fentebb már szóltam róla, hogy módszertani alapként általában kizárólagosan az MvM rendeletet jelölték meg, továbbá két tárca jelezte, hogy 2014-2019 között részben teljesítették a hatásvizsgálati beszámolási feladatukat, egyes években nem készült beszámoló. (KÜHRNER, 2021)

A kutatás eredményeiből, de talán még inkább körülményeiből az a sajnálatos következtetés adódik, hogy az objektíve is szegényesen rendelkezésre álló információk megszerzése komoly nehézségekbe ütközik: napjaink államigazgatási feladatellátása nem támogatja a hatásvizsgálati kutatásokhoz szükséges adatok szolgáltatását.

2024. május 18-án magam is közérdekű adatigényléssel éltem a Központi Statisztikai Hivatal irányában a következő szöveggel a KSH 2022-től hatályos hatásvizsgálati célú adatszolgáltatási tevékenységének megvizsgálása érdekében:

⁹ Ld.: ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ megszüntető okirata, beolvadással történő megszüntetéséről – 2012. augusztus 14.

„Tisztelt KSH!

PhD dolgozatomat a Pécsi Egyetem Doktori Iskolájában a kormányzati jogalkotás során alkalmazott hatásvizsgálati eszközök témaköréből írom. Abban szeretném az Önök segítségét kérni, hogy bocsássák rendelkezésemre az azzal kapcsolatos adatokat, információkat, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17/B. §-a alapján (A Központi Statisztikai Hivatal törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet előkészítése során hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával közreműködik az előzetes hatásvizsgálat elvégzésében.) A szakasz hatálybalépése (2022. X. 26.) mely jogalkotó szervek kérése alapján hány alkalommal, milyen adatok szolgáltatásával vett részt a fentiek szerint a jogszabály-előkészítés támogatásában. Amennyiben lehetőség volna rá, lehetőséget szeretnék kérni egy rövid interjúra is a fentiek tárgyában illetékes vezetőjükkal/munkatársukkal, hogy a fenti előírás szerinti gyakorlat megítéléről, mikéntjéről információkhoz jussak. A megszerzett információk kizárólag PhD dolgozatom elkészítéséhez való felhasználását vállalom. Előre is köszönöm szíves segítségüket!”

A válasz példás gyorsasággal, 2024. május 21-én érkezett meg, azonban annak tartalma várakozásaimmal a legkevésbé sem találkozott:

„Tisztelt Dr. Kovács Zsombor Attila!

Hivatkozva a mai napon érkezett megkeresésére, amelyben arról kér információt, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) hány alkalommal, milyen adatok szolgáltatásával vett részt kormányzati jogalkotás-előkészítésben, az alábbiakról tájékoztatom.

A KSH az adatkérések teljesítésében nem tesz különbséget az adatigénylés célja szerint, így a teljesítéshez annak az információnak az előzetes feltüntetését sem írja elő, hogy az érintett adatkérés előzetes hatásvizsgálathoz kapcsolódik-e. Ebből következően a KSH nem rendelkezik nyilvántartással arról, hogy mely adatkérés kapcsolódik jogszabályok, jogszabály-tervezetek előkészítéséhez, vagy ezek előzetes hatásvizsgálatához.

(...)

Budapest, 2024. május 21.

Üdvözlettel,

(az ügyintéző neve)

Központi Statisztikai Hivatal

(...)

A válasz alapján sajnos Kührner László tapasztalataival egyezően az a következtetés adódik, hogy nem lehetséges az állami szervektől a kormányzati hatásvizsgálati tevékenység tudományos igényű értékeléséhez szükséges adatkör megszerzése.

Hatásvizsgálati területek

Az egészségi hatások vizsgálata¹⁰

A hatásvizsgálati irányok közül ágazati érdeklődésemnek is megfelelően a többi hatásvizsgálati területnél behatóbban tanulmányoztam az emberek egészségére gyakorolt hatásokat, és jelen dolgozatomban is ezzel a részterülettel foglalkozom a legrészletesebben.

Az emberek egészségére gyakorolt hatások vizsgálata szerteágazó megközelítési lehetőségeket teremt. Az egészség fogalmának általános meghatározása alapján akár minden emberi tevékenység legfontosabb céljaként is megnevezhető a testi-lelki jólétünk, és annak alárendelt alkotóelemeiként szerepelhetnek egyebek mellett a természeti és társadalmi környezet, a munkavégzési feltételek, az anyagi háttér vagy a kikapcsolódási lehetőségek. Az egészséget azonban felfoghatjuk körülírtabban is: intézkedések, programok egészségre gyakorolt hatásai alatt érthetjük az egészségi állapotra befolyással rendelkező környezeti, gazdasági, közlekedési, infrastrukturális, képzési tényezők emberekre gyakorolt élettani, lelki, életmódbeli következményeinek körét. A két leírt megközelítési mód nem feltétlenül alapvető szinten, inkább a különböző hatásokat érintő csoportképzési mechanizmus tekintetében különbözik egymástól. Az egészség ügyére továbbá tekinthetünk ágazatként, hiszen az egészségügyi szektor sajátos életviszony-rendszert, illetve önálló kormányzati szakfeladat-típust jelenít meg.

Ez az összegzés – annak ellenére, hogy kiemelt jelentőséget tulajdonítok az egészségnek és az emberi tevékenységek célrendszerében ideális esetben betöltött szerepének – a fentiek közül a második szemléletet képviselve nem az egészség kérdésköre mentén mutatja be a hatásvizsgálat rendszerének többi elemét, hanem az egészségi hatások vizsgálatát egynek tekinti a hatásvizsgálati irányok közül. Mindazonáltal az egészségi hatások vizsgálatában véleményem szerint túl kell lépni az ágazati szemléleten, azaz bármilyen (releváns) szabályozási aktus egészségre gyakorolt hatását értékelni képes módszerek alkalmazása szükséges.

A szakirodalom áttekintése során gyakori helyzet, hogy azt találjuk: a hatásvizsgálatokat nem kifejezetten jogi szabályozás elemzésére tervezik. Mégis, a jogi szabályozás sokszínű tárgyköre sokszor lehetőséget teremt különböző, jogszabályokban megtestesülő intézkedések kapcsán a szabályozás hatásainak vizsgálatára azokban az esetekben is, amelyekben az adott modell elsődlegesen nem erre a célra került kialakításra. Bőven találunk erre a lehetőségre példát az egészségi hatások vizsgálati módszereinek alábbi bemutatása során is.

Az egészség fogalmának meghatározása

Az Egészségügyi Világszervezet ma is kimerítőnek tartott (SCHRAMME, 2023) definíciója szerint

„Az egészség a teljes testi, lelki, szellemi és szociális jóllét állapota, és nem csupán a betegség vagy fogyatékosság hiánya.” (WHO, 1946)

¹⁰ Ez a fejezet nagyban támaszkodik KOVÁCSY, 2005 azonos című fejezetére.

A megfogalmazás alátámasztja azt a megközelítést, amely az egészséget nem egyszerűen negatív módon, a betegség „hiányállapotaként”, hanem az ember általános értelemben vett jólétéként fogja fel. Ebből a szemléletből következik, hogy az egészséggel kapcsolatos tevékenységek nem kizárólag a betegségek leküzdésére, hanem a minél jobb egészség elérésére, egy szóval egészségfejlesztésre irányulnak.

A magyar köznyelvben és szakzsargonban nem különül el konzekvensen az egészség és az egészségügy fogalma: gyakran beszélnek egy ember egészségügyi állapotáról, amikor valójában az egészségről van szó, és „egészségügyi hatásoknak” is nevezik az emberek egészségére gyakorolt hatásokat, miközben véleményem szerint ez utóbbiak alatt az egészségügyi rendszerre, és nem az emberek egészségére gyakorolt hatásokat kellene érteni. A magam részéről amikor emberek egészségről van szó, akkor az általam helyesnek vélt fogalommal egészségnak, az arra gyakorolt hatásokat pedig egészségi hatásoknak nevezem.

Az állam egészséggel kapcsolatos alapvető feladatai, az egészségi hatások figyelembevételére vonatkozó szabályok

Az Alkotmányt felváltó Alaptörvény az egészségügyért vállalt állami felelősség kérdésében elődjénél visszafogottabban fogalmaz:

Míg az Alkotmány „*a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez*” való jogot deklarálta¹¹, az Alaptörvény egyszerűbben, a „*testi és lelki egészséghez*” való jogról szól¹². Ez a változás interpretálható visszalépésként, azonban figyelembe véve azt, hogy az Alkotmánybíróság számos döntésében kimondta, hogy a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog nem jelent az állam számára arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az ország lakói számára a tudomány állása szerinti valamennyi orvostudományi lehetőséget korlátlanul biztosítsa, hanem figyelembe kell venni a gazdasági teljesítőképességet is, inkább azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény megfogalmazása reálisabban tükrözi a korábban az Alkotmányban szereplő rendelkezések tényleges konzekvenciáit is.

Hasonló a kiindulópontja az Európai Közösség Amszterdami Szerződése következő megfogalmazásának:

„Valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározásakor és végrehajtásakor biztosítani kell az emberek egészségének magas szintű védelmét.”¹³

Kifejezetten szerepelt az Alkotmányban az ellátáshoz való jog társadalombiztosítás útján történő megszervezésének kötelezettsége az állam vonatkozásában¹⁴, míg az Alaptörvény ezt nem tartalmazza, „csak” az egészségügyi ellátás megszervezésének kötelezettségéről szól.¹⁵ Voltak, akik a társadalombiztosítási rendszer felszámolását látták igazolva ebben a változásban, azonban abból, hogy a társadalombiztosítás kifejezés nem szerepel az Alaptörvényben, még nem következik, hogy az megszűnt volna. A társadalombiztosításnak nevezett rendszerünk valójában inkább az állami egészségügyi modellnek felel meg, de ez nem a fenti változás következtében alakult így, hanem évtizedek egészségpolitikai változásai terelték ebbe az irányba. Szabályozási szempontból mindenképpen le kell szögeznünk, hogy a magyarországihoz hasonló rendszerekben az állam mellett, hogy jelentős gazdasági szereplője

11 1949. évi XX. törvény, 70/D. §

12 Magyarország Alaptörvénye, XX. cikk

13 Ld. „Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community”, Article 152, No. 1.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT>.

14 1949. évi XX. törvény 70/E. §

15 Magyarország Alaptörvénye, XX. cikk

magának a szolgáltatásokat megszervező rendszernek (kontrollálja az adókból, járulékokból fenntartott ellátóhálózatban a források újraelosztását), a szabályozó szerepe is jelentős: keveset bíz az érintettek megállapodásaira, szerződéseire, és a piacra lépés feltételeitől a szolgáltatások ellenértékéig számos, nem feltétlenül jogi normák útján szabályozandó kérdést maga határoz meg.

A Jat. 17. § (2) ab) pontja az előzetes hatásvizsgálat kötelező elemeként nevezi meg az egészségi következmények vizsgálatát, ugyanakkor a hatásvizsgálatok elvégzésének részletszabályait tartalmazó hatályos módszertani útmutató, az MvM rendelet már nem tartalmaz semmilyen egészségspecifikus elemet.

Az egészséget befolyásoló tényezők

Az egészséget befolyásoló, az egészségre ható tényezők vizsgálata azért fontos, mert az egészség mint olyan, meglehetősen nehezen megfogható fogalom (különösen az Egészségügyi Világszervezet holisztikus megközelítését alapul véve), ugyanakkor ha azonosítani tudjuk azokat a konkrétabb faktorokat, amelyek bizonyítottan hatást gyakorolnak az egészségre, akkor a szabályozásunk e tényezőkre gyakorolt hatásait áttételesen az egészségre gyakorolt hatásokként is bemutatathatjuk.

Az egészség tényezői sokfélék és sokféleképpen csoportosíthatók.

A befolyásoló tényezők egy csoportosítási lehetőségét mutatja be a 4. táblázat:

4. táblázat: Az egészségre ható tényezők – egyszerűsített vázlat

Elsősorban az egyénhez kapcsolódó tényezők	Nagyobbrészt a környezetből fakadó tényezők
• Jövedelem és társadalmi helyzet • Képzettség • Genetikai és biológiai adottságok • Egészségmagatartás és az egészségkárosító tényezőkkel szembeni védekezőképesség	• Egészséges gyermekkor • Természeti és épített környezet • Munkahely és munkavégzési körülmények • Egészségügyi szolgáltatások • Szociális rendszer

A tényezők csoportosítása nem öncélú, hiszen a fenti táblázatban például az egyénnel kapcsolatos tényezők befolyásolása nagyban magukra az emberekre fókuszáló rendelkezésekkel, intézkedésekkel lehetséges, míg a környezeti tényezők a nagyobb léptékű természeti, társadalmi rendszerek szabályozásával.

Egy másik lehetséges csoportosítás aszerint alakítható ki, hogy mennyire könnyen változtatható meg egy tényező – ahogyan azt majd a társadalmi hatások elemzésénél is látni fogjuk, ennek többek között az a hatásvizsgálati jelentősége, hogy a stabil tényezők esetében biztosabbak lehetünk az előrejelzésünk helyességében, míg a könnyen megváltoztatható tényezők esetén lehet az egyén részéről racionális reakció a rá kedvezőtlenül ható, hatályát az adott tényezőtől levezető rendelkezés hatálya alóli kimenekülés az adott tényező megváltoztatása útján.

A módszertani nehézségek ellenére a tárgykörben állást foglaló szakemberek véleménye szerint maga az egészségügyi ellátórendszer kisebb, sokak szerint mindent egybevetve 10-20% mértékben veszi ki a részét az egészségi állapot befolyásolásából.

Hood és társai a különböző tényezők egészségben játszott szerepét vizsgálva például a következő arányokat találták:

szociális tényezők: 47%

egészségmagatartás: 34%

egészségügyi ellátás: 16%
fizikai környezet: 3%
(HOOD, 2016)

Ez nem jelenti azt, hogy alá kellene becsülnünk az egészségügyi rendszer jelentőségét, hiszen egyrészt szakpolitikai oldalról ez az a tényező, amelyeik a leginkább hathatósan változtatható (míg például az imént idézett elemzésben ugyan nem szereplő, de fentebb említett genetikai tényezők nem vagy kivételes esetekben), másrészt az egészséggel kapcsolatos következmények összefüggnek olyan szempontokkal is, mint például a biztonságérzet, amit viszont a jól működő egészségügyi rendszer nagyban befolyásolhat.

Az egészségre gyakorolt hatások kérdése elsődlegesen az egészségügyi rendszerek fejlesztése során merül fel. Ilyenkor általában az egészség mint érték és a költségtényezők szerepelnek a hatáselemzések homlokterében. Ahogy azonban fentebb már említésre került, az egészségre gyakorolt hatások vizsgálata nem korlátozható az egészségügyi szektorra. Különböző ágazatok egészségre gyakorolt hatásait összegzi a 5. táblázat.

5. táblázat: Példák az egyes ágazatokban jelentkező, az egészséget befolyásoló tényezőkre (BREEZE, 2001)

Ágazat	Az egészségi állapotot befolyásoló tényezők			
	Közvetlenül az egyénre/családra ható	Fizikai környezetre ható	Társadalmi környezetre ható	Közzolgáltatásokra ható
Közlekedés	Balesetektől való félelem, testmozgás	Légszennyezés, karambolok	Elszigeteltség	Sebességkorlátok, baleseti ellátás
Mezőgazdaság	Élelmiszerbiztonság, élelmezés	Öntözővíz minősége, növényvédőszer-maradékok	Falusi megélhetési lehetőségek, pl. gazdálkodás	Élelmiszerbiztonság és -ár-szabályozás
Lakásépítés	Menedék, kényelem, méltóság	Nyirkosság, hőmérséklet, a belső légtér szennyezettsége	Bűnözés a lepusztult lakónegyedekben	Terület-felhasználás engedélyezése és tervezése, építésügyi szabályozás
Energia	A szükséges energia biztosítása	Szennyezőanyag-kibocsátás		Erőmű-telepítés, energiaár-szabályozás
Ipar	Foglalkozás-egészségügy és munkahelyi biztonság	Kémiai biztonság	Foglalkoztatási lehetőségek	Környezetvédelmi ellenőrző intézmények
Bányászat	Vándorlás	Por, robbantások, vízszennyezés	Zsúfolt lakókörnyezet	A munkakörülmények szabályozása
Vízügy	Higiénés magatartás	Kémiai és biológiai	Vízhiányból adódó konfliktusok	Vízkezelés, a vízkészletek védelme

		szennyezőanyagok		
--	--	------------------	--	--

Az egészségügyi hatások vizsgálatának módszerei

Az egészségi állapot és változásai mérésére vonatkozóan az alábbi három alapvető módszertani lehetőség, ahogy látni fogjuk, leegyszerűsítően azt mondhatjuk, hogy trade-off jellegű helyzet elé állítja a vizsgálat: választhatunk olyan elemzési lehetőséget, amely viszonylag könnyen mérhető tényezőkből indul ki, azonban e tényezők alakulásának az egészséggel való összefüggése távolabbi, ha viszont az emberi egészséggel való szorosabb összefüggéseket firtatjuk, akkor nem tudjuk elkerülni a nagyobb erőforrásigényű vizsgálatokat.

Már most, a módszerek bemutatása előtt fontosnak tartom újra jelezni azt a fejezet bevezetőjében említett tényt, hogy az egészségi hatások vizsgálata mint alkalmazott tudományrészterület nemcsak, sőt nem is elsősorban jogszabályok hatásvizsgálatának céljából jött létre, ugyanakkor a módszerek többnyire alkalmasak (és alkalmazzák is őket) az egészséget érintő jogi normák következményeinek elemzésére is.

1) Objektív élettani mutatók

Önmagában egy testsúly-, vérnyomás- vagy laborérték, génváltozat nem sokat árul el az egyén egészségi állapotáról, azonban számos betegség előfordulása korrelációt mutat bizonyos számszerűsíthető mutatókkal. A talált számszerű adat jelenthet hajlamosító tényezőt (amennyiben valamely kóros állapot bekövetkezésének nagyobb a valószínűsége a talált érték esetén), vagy lehet kórjelző (ha adott betegségekre jellemző értéket találunk). Az objektív mutatók mérése egyszerű, viszont a mutatókat befolyásoló tényezők feltérképezése és az egészségre vonatkozó következtetések levonása csak az összefüggések alapos statisztikai elemzése és bizonyítása alapján végezhető el.

Példa: a magas vérnyomás (legalább 90 Hgmm ún. diastolés nyomás)¹⁶ bizonyítottan korrelációt mutat bizonyos szív- és érrendszeri betegségek kialakulásával: többek között a szívinfarktus, agyi vérrellátási zavarok, bizonyos vesebetegségek kialakulásának esélyét növeli (KUMBHANI, 2021). A magas vérnyomás kialakulását számos körülmény elősegítheti, egyebek mellett életmódbeli tényezők: helyes táplálkozással, testmozgással, a dohányzás mellőzésével csökkenthető az előfordulás esélye (ZELLNER, 1996). Módszertani problémák megoldása, így a különböző befolyásoló tényezők körülhatárolása, megfelelő mintavétel után meghatározható egy populáció vérnyomásának átlaga, eloszlása és más fontos jellemzői, illetve ezek változása, és megbecsülhető mindezek összefüggése a lehetséges kiváltó okokkal. (Esetünkben valószínűleg ez az utóbbi lépés képezi a legnagyobb módszertani kihívást.) Ugyanakkor nem szükséges minden esetben magának az adott vizsgálat végzőjének kimutatni a kapcsolatot a mért adat és valamely betegség előfordulása, vagy általában az emberek egészsége között: ahogy a fenti hivatkozások is utalnak rá, számos egészségi probléma élettani mutatókkal való összefüggése szakirodalmi tapasztalati adatokból vett bizonyítékok alapján

¹⁶ A diasztolés nyomás az általános vérnyomás-megjelölés második – a „per” elválasztás után szereplő – mutatója, lényegében a szív elernyedése után az ütőerekben mérhető nyomást adja meg.

meghatározható – a példánál maradva mondjuk a magas vérnyomás – betegségek előfordulására gyakorolt hatása.

Sokkal határozottabban utalhat egyetlen tényező (például vegyi üzem környezetszennyezése) szerepére valamely mérgező anyag előfordulása az emberek szervezetében. A környezetvédelmi szabályok hatásainak elemzésében is kiemelt szerepet játszhatnak az ilyen, egyértelműen mérgezésre utaló vizsgálati eredmények.

A káros környezeti hatásokkal kapcsolatban gyakori a magzati ártalmak vizsgálata, számos kémiai és biológiai ágens rendelkezik ugyanis magzatkárosító hatással. Több száz kémiai anyagról bizonyosodott be a magzatkárosító hatás. A világszerte évente több ezer újonnan szintetizált vegyület rendkívüli körültekintésre kell, hogy készítse a környezet-egészségügyi szabályok megalkotóit. A mérgező környezeti hatásoknak való kitettség kritikus területe a reprodukív egészség. Bizonyított, hogy bizonyos vegyi anyagok prenatális expozíciója növeli a rák kockázatát gyermekkorban; a felnőtt férfiak peszticideknek való kitettsége a sperma minőségének megváltozásához, a sterilitáshoz és a prosztatákhoz kapcsolódik; egyes peszticideknek való szülés utáni expozíció pedig megzavarhatja a felnőtt nők reprodukív funkciójának minden fejlődési szakaszát, beleértve a pubertást, a menstruációt és az ovulációt, a termékenységet és a termékenységet, valamint a menopauzát. Számos, a reprodukív egészségre káros környezeti tényező aránytalanul nagy hatással van a sérülékeny és rossz szociális helyzetben lévő populációkra, ami miatt egyes csoportok jobban ki vannak téve a reprodukív egészségre gyakorolt káros hatásoknak, mint más populációk (ACOG, 2013)

Gyakori hatásvizsgálati helyzet a fejlődő országokba telepített környezetszennyező ipari létesítmények emberi egészségre vonatkozó hatásának megítélése. Ahogy fentebb láthattuk, ennek az egyszerűbb része az adott anyag koncentrációjának megmérése például laboratóriumi vérvizsgálat útján. Az egyik gyakran elemzett anyag az ólom. Zardast és társai az iráni Birjandban a vizsgált gyerekek 8%-ánál határérték feletti vér-ólom koncentrációt találtak. Az is figyelemre méltó, hogy az emelkedett ólomszint előfordulása függött a nemtől, a kortól és más tényezőktől is (ZARDAST, 2020), ami aláhúzza a sérülékeny csoportok fokozott védelmének szükségességét például egy környezeti határérték meghatározásakor – ahogy arról a társadalmi hatások vizsgálatánál is szólok. Az ólom szervezetben való magas koncentrációjának betegségekkel való összefüggését nem szükséges külön bizonyítanunk: azt tanulmányok igazolják – így például a stroke-kal és más szív-érrendszeri betegségekkel való összefüggését (ZHOU, 2022)

2) Megbetegedési, halálozási adatok

Az epidemiológia (eredetileg: járványtan, mai, szélesebb értelmében: egészségügyi statisztika) alapvető vizsgálati arzenálját alkalmazva adott populációra vonatkozóan feltérképezhetjük a morbiditási (megbetegedési), illetve a mortalitási (halálozási) adatokat. Bár az Egészségügyi Világszervezet definíciója alapján az egészségnek nem kizárólagos meghatározója a betegség hiánya, a megbetegedési és halálozási viszonyok, és főként azok változásai bármilyen intézkedés, program, szabályozás egészségi hatásainak kézzelfogható indikátorai lehetnek. A populációs szintű megbetegedési vizsgálatok legalapvetőbb fogalmai az incidencia és a prevalencia.

A kumulatív incidencia (KI) a következő képlettel számítható ki:

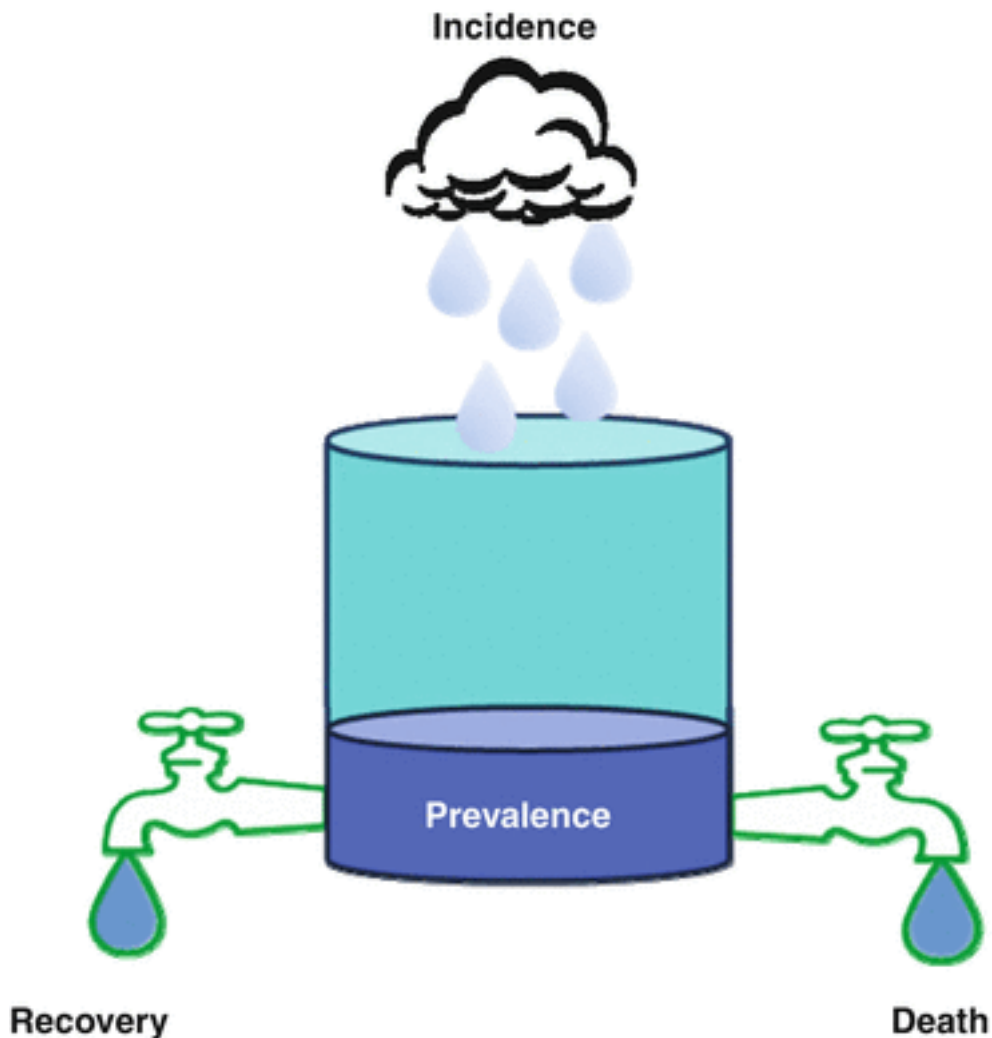
$$KI = n/N$$

ahol n az új (betegség-)esetek száma, és N a kockázatnak kitett populáció nagysága a megfigyelés kezdetén. Az incidencia tehát bizonyos (meghatározandó) idő alatt jelentkező új esetek számáról ad tájékoztatást.

A prevalencia (P) kiszámítási módját jelölhetjük a fentivel azonos módon, azonban ez esetben n a populációban az adott pillanatban az adott betegségben szenvedők számát jelöli, míg N az érintett populáció nagyságát fejezi ki, szintén az adott pillanatra vonatkozóan. A prevalencia pillanatképet nyújt a populációról a betegség előfordulási gyakorisága tekintetében.

A kumulatív incidencia és a prevalencia egymással való összefüggését és a megbetegedési viszonyok teljeskörű áttekintésével való kapcsolatukat szemléletesen mutatja be a következő ábra:

2. ábra: Az incidencia és a prevalencia összefüggései (GARHÖFER, 2016)

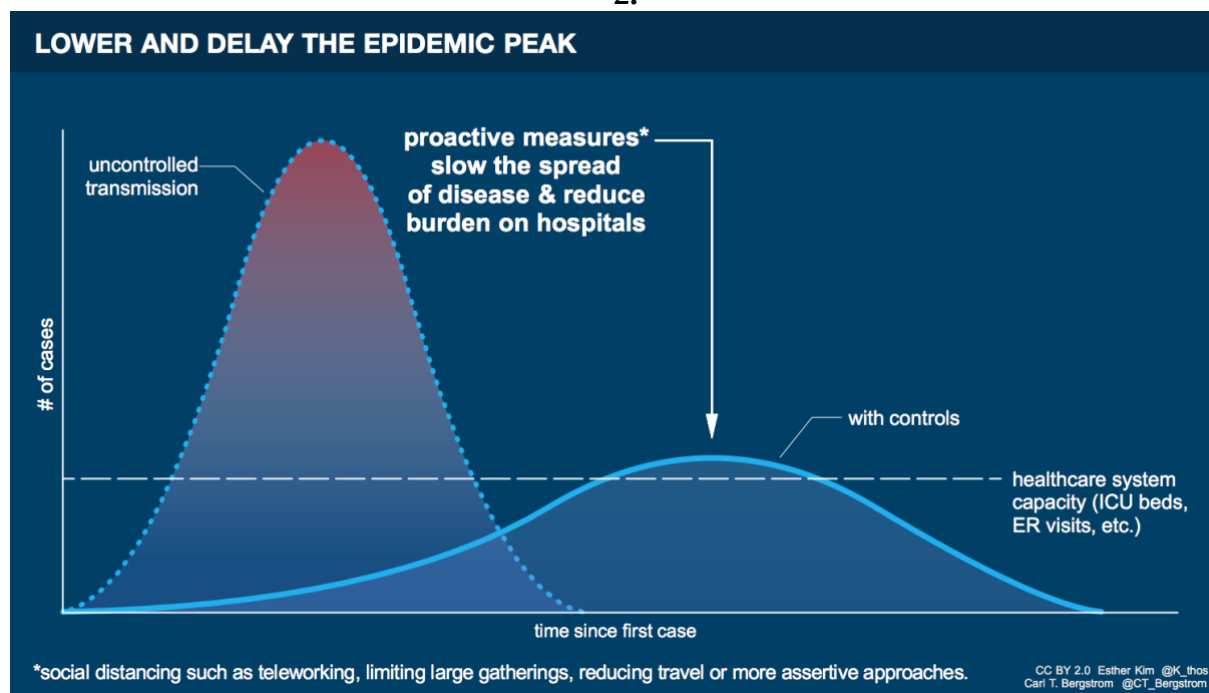


Ahogy az egyszerűsített, inkább abszolút számokra (azaz a fenti képletek számlálóiban lévő értékekre), és nem arányokra (vagyis a fenti képletek egészére) utaló ábrán láthatjuk, az incidencia (Incidence) reprezentálja a megfigyelési időszak alatt (folyamatosan) keletkező új eseteket, ami által az ábra metaforájában az edény feltöltődik – a mindenkor pillanatnyi esetszám a prevalencia (Prevalence). Ez utóbbit tehát az incidencia „tölti fel”, ugyanakkor a prevalencia csökken is, mégpedig a betegségből való felgyógyulás (Recovery) és az elhalálozás (Death) érintettjeivel.

A fenti változók karakterisztikája hasznos lehetőség akár járványok, akár nem fertőző betegségek alakulásának elemzésére például valamely korlátozás vagy új gyógyszer lakosság rendelkezésére bocsátása formájában testet öltő szabályozás hatásvizsgálatában.

A következő, 3. ábra a koronavírus terjedését modellezi kontrollálatlan körülmények között és megfelelő korlátozó intézkedések bevezetésével.

3. ábra: A járvány csúcsának csökkentése és késleltetése (KIM, 2020)
2.



Láthatjuk, hogy kontrollálatlan terjedés (uncontrolled transmission) esetén gyorsan felfut a görbe, és a járvány idejének jelentős részében meghaladja az egészségügyi rendszer kapacitásait (healthcare system capacity) az ellátási szükséglet: nincs elé intenzív terápiás ágy, sürgősségi ellátóhely stb. Korlátozó intézkedések mellett (with controls) a görbe laposabb és elnyúltabb, az egészségügyi rendszer kapacitásait csak rövidebb ideig és kisebb mértékben haladja meg az ellátási szükséglet, így még akkor is javulnak a betegek gyógyulási és túlélési esélyei, ha összességében nem csökken a fertőzöttek száma a járvány teljes ideje alatt.

A populációs szintű statisztikákon túl a lezajlott betegségekkel kapcsolatos egyéni adatok értékes adalékokkal szolgálhatnak az életút hosszmetseti képének egészségi szempontból történő megítéléséhez, ami mélyebb hatáselemzések esetén szintén hasznos tanulságokkal szolgálhat.

3) Funkcionális, illetve szubjektív skálák

Az egészségi állapot megközelíthető a betegség-entitások körvonalazása helyett a teljes mértékben egészséges ember képességeitől való eltérés meghatározásával. Erre a legismertebb hazai példa a munkaképesség-csökkenés értékelésének rendszere. Eszerint százalékos mértékben meghatározható a munkaképesség-csökkenés, illetve a megmaradt képességek mennyisége. A jogkövetkezményekkel járó „baleseti fokozatba” sorolás is e százalékos mértékű csökkenés alapján, sávokban történik.

„Az egészségkárosodás fokának megfelelően

- a 1. baleseti fokozatba tartozik az, akinek az egészségkárosodása 14-20 százalék,
- a 2. baleseti fokozatba tartozik az, akinek az egészségkárosodása 21-28 százalék,
- a 3. baleseti fokozatba tartozik az, akinek az egészségkárosodása 29-39 százalék,

d) a 4. baleseti fokozatba tartozik az, akinek az egészségkárosodása 39 százalékot meghaladó mértékű.”¹⁷

Az egészség százalékos mértékű kifejezése a következőképpen történik:

„(1) A komplex minősítés során az egészségi állapot vizsgálata keretében (...) szervrendszerenként, betegségcsoportonként kell megállapítani az össz-szervezeti egészségkárosodás százalékos mértékét. (...)

(2) Az egészségi állapot százalékos mértékét az össz-szervezeti egészségkárosodás (...) mértékének figyelembevételével kell megállapítani úgy, hogy százból ki kell vonni az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét.”¹⁸

Az életminőség számszerű megítélésére alkalmas, az egészségtudományok területén leginkább alkalmazott módszerek a QALY (illetve a DALY) mérése.

Ez a vizsgálati dimenzió közelít a leginkább az Egészségügyi Világszervezet által definiált egészség teljes körű személeteséhez, ugyanis az értékelés magában foglalja a fiziológiai, illetve orvostudományi értékelési szempontokon túli, az érintett egészségről alkotott saját véleményében testet öltő egészség-önképét (emiat nevezük a módszer során alkalmazott értékelést szubjektívnek), illetve számos tekintetben azt vizsgálja, hogy milyen mértékben tudja az egyén betölteni a szerepét egyéni szükségletei szerint, valamint a családjában, a közösségben, a társadalomban.

A módszer alapvető célja a valamely tényező következtében megnyert vagy elvesztett életevek számának az életminőség figyelembevételével történő meghatározása.

A számítás elvégzése egyszerű: minden érintett életévet meg kell szorozni egy tényezővel, amely az adott évre vonatkozóan adott személy életminőségét jellemzi. A tényező értéke általában 0-tól 1-ig terjed, a „minőséggel korrigált életevek” (Quality Adjusted Life Years, QALY) esetében a teljesen hiányzó egészség szorzószáma 0, míg a teljes egészségre 1. Egy egészséges ember halálának elkerülése tehát a tényező értékét 0-ról 1-re módosítja, így egy év alatt 1 teljes QALY egészségnyereség képződik. A 0,2-re értékelt életminőségű beteg állapotjavítása és 0,8 értékű életminőség elérése 1 év alatt 0,6 QALY nyereséget eredményez. A módszer szabályozási hatásvizsgálati jelentőségét az a benne rejlő lehetőség adja, hogy segítségével kiszámítható, hogy mekkora ösztársadalmi szintű egészségnyereség eléréséhez mekkora erőforrás szükséges, és így akár több – rendszerint egészségpolitikai – döntési opció költséghatékonyasága összehasonlíthatóvá válik.

A QALY meghatározásának módszertanilag legbizonytalanabb pontja az életminőség értékelése. A kérdéses állapotot átéló személy értékítélete nagyban eltérhet az adott betegséget kívülállóként szemlélőtől. Tapasztalatok szerint például a súlyos betegségekben szenvedők gyakran jobbra értékelik saját életminőségüket a kívülállók véleményéhez képest. Vitathatatlan, hogy az egyes betegségekhez rendelhető életminőségi szint megítélésében hitelesebb a betegségben szenvedők, illetve az azon átesettek tapasztalatainak alapul vétele. Ez a megközelítés azonban ahhoz vezet, hogy az egészségi hatások megítélésében az általános társadalmi értékítélet helyett a betegek véleménye tükröződik. További torzító körülmény az, hogy az emberek hajlamosak az aktuális egészségi problémák súlyát felnagyítani a múltbeli betegségekéhez képest. Nincs egységes szemlélet az egészség dimenzióinak meghatározásában: a legtöbb felmérés a mindennapi tevékenységek elvégzésének képességét vizsgálja, másodlagosan vetődik fel a fájdalom és a szenvedés megítélése.

¹⁷ Ebtv., 58. § (1).

¹⁸ 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról 2. §

A fenti módszertani problémák jelentős részét kiküszöbölhetjük a QALY szemléletéhez nagyon hasonló funkciócsökkenéssel korrigált életévek (Disability Adjusted Life Years, DALY)¹⁹ alkalmazásával. A módszert a Világbank ajánlotta, elsősorban a fejlődő országok részére, azonban ennél szélesebb körben, világszerte alkalmazzák (pl. Oregon állam egészségügyi reformja, Amerikai Egyesült Államok). Bár a funkciócsökkenés az egészség minden összetevőjére értelmezhető, a gyakorlatban a vizsgálatok mégis a különböző tevékenységek elvégzésére való képességekre korlátozódtak, mivel ezek az érintettek szubjektív értékítéletétől lényegében függetlenül vizsgálhatók. Az egyes állapotok megítélésére (nem csak egészségügyi) szakemberek konszenzusa alapján került sor. A klasszikus DALY vizsgálatokban az életkor is súlyozó tényezőként szerepelt.

A korszerű QALY-modellek közül az egyik legismertebb az EQ-5D. A rendszer öt vizsgálati dimenzióból áll: mobilitás, öngondoskodás, szokásos tevékenységek, fájdalom/diszkomfort és szorongás/depresszió. Minden dimenzióknak 5 szintje van: „nincs probléma”, „enyhe problémák”, „közepes problémák”, „súlyos problémák” vagy „extrém problémák”. A vizsgálat úgy zajlik, hogy a páciens jelzi az egészségi állapotát az öt dimenzió mindegyikében megfogalmazott kérdésekre a legmegfelelőbb állítás melletti négyzet bejelölésével. Ez egy 1 jegyű számot eredményez, amely kifejezi az adott dimenzióhoz kiválasztott szintet. Az öt dimenzió számjegyei összevonhatók egy 5 jegyű számsorrá, amely leírja a páciens egészségi állapotát a különböző vizsgálati területek összegzéseként.

Az EQ vizuális analóg skála (VAS) egy függőleges vizuális analóg skálán rögzíti a páciens önértékelését, ahol a végpontok az „elképzelhető legjobb egészségi állapot” és „az elképzelhető legrosszabb egészségi állapot” felirattal vannak ellátva.²⁰

Emrani és társai 2020-ban Teherán lakosságának egészségi állapotát vizsgálták az EQ-5D módszerrel. Megállapításaik kifejezetten erős tanulságot szolgálhatnak a jogalkotók számára. Tekintettel arra, hogy a vizsgálati alanyok több mint fele mérsékelt vagy erős szorongásról, depresszált lelkiállapotról adott számot, a kutatók álláspontja szerint javasolt nagyobb figyelmet fordítani a lelki megbetegedésekre, és hatékony beavatkozást végezni az ilyen betegségek megelőzésére. Az irániak viszonylag alacsony egészségi önértékelési pontszámai miatt hosszú távú tervezést is javasoltak a helyzet javítása érdekében, különösen a közösség sérülékeny csoportjai esetében. (EMRANI, 2020)

Az SF-36 egészségügyi felmérés szintén egy szabványosított kérdőív, amelyet a betegek egészségi állapotának nyolc dimenzióban történő felmérésére használnak. Olyan elemekből vagy kérdésekből áll, amelyek a válaszadóknak választási lehetőséget kínálnak az egészségükről alkotott véleményükkel kapcsolatban. A fizikai működés dimenziója például 10 elemből áll, amelyekre a páciens a három válasz egyikét adhatja meg a következők közül: „nagyon korlátozott”, „kicsit korlátozott” vagy „egyáltalán nem korlátozott”.

Az SF-36 terjedelme és összetettsége a kidolgozóinak szándéka szerint a lehető legkisebb annak érdekében, hogy a válaszadók képesek legyenek megfelelően feldolgozni az információkat, és ezáltal megbízható értékelést adhassanak az egészségi állapotukról. (BRAZIER, 2002)

A QALY módszeren alapuló úgynevezett betegségteher-vizsgálatokkal (Burden of Disease) adott kóros állapot halálozási, illetve funkciócsökkentő hatása elemezhető, míg az egészségnyereség-kapacitás (Capacity to Benefit) megítélése allokációs szempontból igen jelentős: az erőforrásokat érdemes azokhoz a társadalmi csoportokhoz irányítani, amelyek adott ráfordítás mellett több egészségnyereséget képesek „produkálni”.

A QALY alapú vizsgálatok, ahogy fent említettem, a leginkább holisztikus képet nyújtják a populáció egészségről. Veszélyükként véleményem szerint egyrészt az fogalmazható meg, hogy mivel a minőséggel korrigált életévek szempontjából kisebb súllyal esik latba a

¹⁹ Disability Adjusted Life Year

²⁰ EuroQol, <https://euroqol.org/information-and-support/euroqol-instruments/eq-5d-5l/> - utolsó hozzáférés: 2024. június 7.

betegebben eltöltött idő, nem kellő körültekintéssel megválasztott kiindulópont esetén diszkriminatívvá válhat a kutatás a betegekkel szemben. Ez kiküszöbölhető úgy, hogy nem a kiinduló egészségi állapot, hanem a szakpolitikai intézkedés hatására bekövetkező a változások vizsgálatát végezzük el (hiszen ez esetben a beteg ember egészségjavulása ugyanolyan értéket képvisel a képletben, sőt az ő „egészségjavulási kapacitása” nagyobb is, mint az egészségesé). A másik fontos kihívás vagy limitáció álláspontom szerint az, hogy még ez a kiterjedt egészségfogalom talaján álló módszer sem képes a költséghatékonysági tényezőkön túli szempontokat figyelembe venni, ami pedig szükséges, ugyanis az egészségpolitikuskoknak arra is gondolniuk kell, hogy nem a költség-hatékonyság (az adott erőforrásmennyiségből a legtöbb QALY előállítás) az egyetlen szempont. Ha ennek a maximalizálása volna a kizárólagos cél, akkor sok szakember szerint Magyarországon minden egészségügyi forrást alkoholprevencióra kellene költenünk: a probléma rengeteg embert érint, a javasolt megoldásnak kicsi az eszközigénye; siker esetén óriási egészségnyereség érhető el. Ehhez képest például egy szív-műtét vagy a stroke-ellátás jóval kevésbé költséghatékony. Ugyanakkor az emberek számára fontos például a biztonságérzet: hogy tudják, hogy baj esetén számíthatnak az egészségügyi rendszer segítségére. Szintén fontos szempont a szolidaritás, az igazságosság – nem volna méltányos az a rendszer, ahol azok a szerencsések, akik költséghatékonyan gyógyítható betegségben szenvednek, pusztán emiatt tennének szert előnyökre, velük szemben pedig elhanyagolnánk azok gyógyítását, akiknek az ellátása költségesebb, illetve kisebb haszonnal jár. Természetesen kényszerűségből szükséges ilyen fájdalmas döntéseket hozni az egészségügyre áldozható erőforrás-keret végessége miatt, azonban ez nem lehet kizárólagos szempont.

A klasszikus közgazdasági elemzések alkalmazása az egészségi hatások értékelésében²¹

A költség-haszon elemzés (Cost-Benefit Analysis, CBA) kevésbé elterjedt az egészségügy területén, többek között az egészséghez kapcsolódó értékek nehéz pénzbeli kifejezhetősége miatt. Sokkal inkább elterjedtebb a többi, a monetáris dimenzió túl más értékeket is figyelembe vevő megközelítés, így költség-hatékonyság (Cost-Effectiveness Analysis, CEA) és a költség-hasznosság (Cost-Utility Analysis, CUA) elemzések. A bemutatott módszerek összehasonlítását segíti elő a 6. táblázat.

6. táblázat: Az egészségügyi hatások különböző mérési lehetőségei (DEEBLE, 1999)

Eljárás	Hatókör	A hatás dimenziója	Allokáció figyelembe vétele	Adatigény
CBA	Általános	Pénzösszeg	Nem	Igen nagy
CEA	Speciális	Élettani, ill. betegség-mutatók	Nem	Mérsékelt
CUA/QALY	Speciális	QALY	Nem	Nagy
CUA/DALY	Speciális	DALY	Igen	Mérsékelt

²¹ Az egyes közgazdasági elemzésekkel kapcsolatban részletesebben ld. a gazdasági hatások vizsgálatáról szóló alfejezetet!

Betegség-teher	Speciális	QALY/ DALY	Nem	Mérsékelt
Egészségnyereség- kapacitás	Speciális		Igen	Nagy

Az egészség különböző megközelítési módjait gyakran együttesen alkalmazzák a felmérésekben. A populációs szintű statisztikákon túl különösen az egyes személyek hosszmetzeti kór- vagy egészségtörténete (és így az allokáció) szempontjából lehet érdekes a morbiditási adatok és az életminőséggel kapcsolatos információk párhuzamos feldolgozása. Ezt a módszert választotta Magyarországon az Egészségfejlesztési Kutatóintézet a Magyar Gallup Intézet által 2000-ben elvégzett Lakossági Egészségfelmérés kérdőívének összeállításakor. A kérdések a következő területekre terjedtek ki:

- demográfiai, társadalmi és gazdasági jellemzők,
- életminőség, az egészségi állapot megítélése, szociális támogatottság,
- megbetegedések, kóros állapotok, panaszok, öngyilkossági kísérlet/gondolatok,
- egészségkárosodás: aktivitás korlátozottsága, fogyatékoság, rokkantság,
- egészségmagatartás, kockázati tényezők,
- egyéni, családi betegségi terhek (költségek, betegnapok száma, stb.),
- igénybevett egészségügyi szolgáltatások, továbbá a
- gyógyszerhasználat

(BOROS, 2002)

A valószínűségelméletben az elsőként Andrej Markov (1856-1922) orosz tudós által leírt „Markov-modell” néven ismert feltételezés egy véletlenszerűségi modell, amelyet pszeudo-véletlenszerűen változó rendszerek modellezésére használnak. (GAGNIUC, 2017) Feltételezzük, hogy a jövőbeli állapotok csak az aktuális állapottól függenek, nem az előtte történt eseményektől (ezt „Markov-tulajdonságnak” nevezzük). Általában ez a feltevés lehetővé teszi az érvelést és a számítást, ami egyébként a feltevés nélkül kezelhetetlen lenne. (WIKIPEDIA, 2024)

A modell viszonylagos egyszerűsége miatt jól alkalmazható egészséggazdaságtani elemzésekben, ugyanakkor a vizsgálata során egyesek arra következtetésre jutottak, hogy a döntéshozóknak rendkívül óvatosan kell értelmezniük a „memóriahiányos”, vagyis a korábbi folyamatokat figyelmen kívül hagyó modell segítségével előálló eredményeket, mielőtt bármilyen egészségügyi szakpolitikai döntést hoznának. (CARTA, 2020)

Az „eloszlási súlyozás” alkalmazása, vagyis a hatások aszerinti eltérő értékelése, hogy mely csoportokra vonatkozóan érvényesülnek (így például a sérülékeny csoportokra gyakorolt hatások nagyobb súllyal való figyelembevétele) gyakran jelentkezik igényként az egészségi hatásvizsgálatok során, ugyanakkor ezek a súlyok erkölcsi értékítéletet is képviselnek, így alkalmazásuk akár hátrányosan érintheti a jóléti és igazságossági szempontokat (ACLAND, 2022). Összességében a QALY alapú vizsgálatok esetében ritkán fordul elő az eloszlási súlyozás, és ezekben az esetekben is rendszerint kis súlybeli eltéréseket alkalmaznak. (LANCSAR, 2011)

Az egészségi hatásvizsgálatok elvégzése

Az egészségi hatásvizsgálat mint a szabályozás hatásvizsgálatának rendszerébe illeszthető vizsgálati irány természetesen számos, valamennyi hatásvizsgálati részterületre egyformán érvényes jellemzővel rendelkezik, amelyeket a dolgozat másutt tartalmaz. Így itt csak a kifejezetten az egészségi hatásvizsgálatokat jellemző vonásokra térek ki, ami a vizsgálatok megtervezését, megszervezését, lefolytatását illeti.

Az egészségi hatások vizsgálata alapvetően előzetes, utólagos és nyomon követő jellegű lehet. Lényegét tekintve nem más, mint új vagy korábban meghozott intézkedések emberi egészségre gyakorolt hatásainak megítélésére irányuló tevékenységek összessége.

A nemzetközi tendencia, a kisebb közösségek életkörülményekkel, életmóddal kapcsolatos attitűdváltozása alapján az egészségi hatások vizsgálata a regionális, kistérségi, települési döntéshozatali szinten is egyre nagyobb szerepet kap.

A klinikai egészségügyi szakterületek képviselői mellett kiemelt fontosságú a népegészségügyi szakértők bevonása a hatásvizsgálatba, egyebek mellett a következő területeken:

- tanácsadás,
- önálló egészségi hatáselemzések, vagy nagyobb szabású hatásvizsgálati munkálatok egészségügyi részelemzésének menedzselése,
- adatszolgáltatás,
- módszertani segítségnyújtás és minőségbiztosítás,
- az egészségi hatásvizsgálat alkalmazásának elősegítése, a laikus résztvevők képzése

(BREEZE, 2001)

A hatásvizsgálat színvonalának megítéléséhez nyújt segítséget az alábbi kérdéssor megválaszolása.²² (Bár a kérdések az egészségügyi hatásvizsgálatok értékelésére készültek, valójában bármilyen hatásvizsgálat esetében relevánsak lehetnek.

- Megfelelően bevonták-e az érdekelteket?
- Kellőképpen felkutatták-e a hasonló esetekben kiváltott hatásokra vonatkozó irodalmi adatokat?
- Az áttekintés során azonosított tennivalókat végezték-e el?
- Feltérképezték-e a sérülékeny csoportokra gyakorolt hatásokat?
- Elemezték-e eléggé behatóan a lehetséges alternatívákat?
- A középpontba helyezték-e a legjelentősebb negatív hatások kiküszöbölését?
- Átlátható volt a döntéshozatali mechanizmus?

(ISON, 2000)

Néhány egészségi hatásvizsgálati modell

Az egészségi hatásvizsgálatok szerteágazóak a követett módszertan, a jogalkotási folyamatokba való beágyazottság és sok más a következőkben bemutatásra kerülő szempont szerint. Vannak markáns irányzataik – mint például az Emberi Hatások Vizsgálata (Human Impact Assessment), amely a hatásvizsgálati tevékenység egészének középpontjába az embert állító szemléletet tükröz. Az Emberi Hatások Vizsgálatának módszertana a hagyományos társadalmi,

²² Forrás: Erica Ison: Resource for Health Impact Assessment, 2000. Volume I, p. 66.
http://www.ohn.gov.uk/ohn/making/HIA_Publications/Vol_1_Resource_for_HIA_I.doc

egészségi és környezeti hatáselemzések egyesített, továbbfejlesztett változata. Az elsődleges célja a különböző ágazati tevékenységek egészségi és szociális jóléti tényezőinek feltárása és ezáltal társadalmi értelemben fenntartható eredmények elérése. (KAUPPINEN, 2002).

Az alábbiakban viszont nem ezekre a más módszerektől (tapasztalataim és megítélésem szerint nem egyszer erőltetetten, öncélúan) elkülönülő önmeghatározásra törekvő modellekre koncentrálok, hanem inkább néhány jól ismert, illetve igazolhatóan működő, akár több módszert együttesen alkalmazó gyakorlati megoldás bemutatását kísérem meg.

a) Az Egészségügyi Világszervezet ajánlásai

Maga az Egészségügyi Világszervezet is kiadott módszertani iránymutatást az egészségi hatásvizsgálatokról. Az ajánlás nagy hangsúlyt fektet az érintettek bevonásába, kiterjedt konzultációs mechanizmusok alkalmazásába.

Meghatározása szerint „Az egészségi hatásvizsgálat (HIA) egy gyakorlati megközelítés, amellyel egy politika, program vagy projekt potenciális egészségügyi hatásait ítélik meg a lakosságra, különösen a sérülékeny vagy hátrányos helyzetű csoportokra. Ajánlások készülnek a döntéshozók és az érintettek számára azzal a céllal, hogy maximalizálják a javaslat pozitív egészségügyi hatásait és minimalizálják a negatív egészségügyi hatásokat. (...) Segíti a döntéshozókat abban is, hogy alternatívákat és fejlesztéseket válasszanak a betegségek vagy sérülések megelőzésére és az egészség aktív előmozdítására. Négy egymással összefüggő értéken alapul: a demokrácián (az érdekelt felek részvételének előmozdítása), a méltányosságon (a teljes lakosságra gyakorolt hatást figyelembe véve), a fenntartható fejlődésen és a bizonyítékok etikus felhasználásán.”

A WHO által javasolt hatásvizsgálati folyamat a következő lépésekből áll:

1) Szűrés

Itt történik meg a beavatkozás, politika vagy projekt kiválasztása, amelynél előnyös lenne a HIA. Meghatározzák az egészséget meghatározó tényezőket, az egészségi állapotot és a népességcsoportokat érintő lehetséges hatásokat. Az átvilágítás háromféle döntést eredményez 1) HIA szükséges; 2) nincs szükség HIA-ra, mivel a hatások már ismertek; 3) HIA-ra nincs szükség, mivel a hatások elhanyagolhatóak.

2) Hatókör meghatározása

A második lépés a HIA megtervezése és annak meghatározása, hogy milyen egészségügyi kockázatokat és előnyöket kell figyelembe venni. Létrejön egy irányító csoport, amely kidolgozza és elfogadja a HIA feladatmeghatározását.

3) Értékelés

Az értékelés minden HIA tevékenység lényege. A szükséges adatokat és bizonyítékokat összegyűjtik és elemzik, azonosítják az érintett populációkat, és megbecsülik az egészségügyi hatásokat. A hatásbecslések lehetővé teszik olyan intézkedésekre vonatkozó javaslatok és ajánlások megfogalmazását, amelyek elősegítik a pozitív egészségügyi hatásokat és minimalizálják a negatív egészségügyi hatásokat. A kontextustól függően a HIA gyors értékeléssel vagy átfogó értékeléssel is elvégezhető.

4) Jelentés

Az egyértelmű eredmények bemutatása a közösségek és a döntéshozók számára fontos lépés a HIA-ban. A jelentés tartalmának tartalmaznia kell a hatókör leírását, a folyamat elején meghatározott prioritásokat, az érintettek véleményét, a különböző forrásokból rendelkezésre álló bizonyítékokat, az átfogó megállapításokat és az esetleges ajánlásokat.

5) Monitoring

Ez a HIA folyamat utolsó lépése, és lehetővé teszi a folyamat és a HIA hatékonyságának értékelését. Ez a hosszú távú monitorozás felhasználható annak megállapítására, hogy az értékelés során megfogalmazott előrejelzések pontosak voltak-e, és hogy javult-e a közösség egészségi állapota vagy egészségvédő magatartása. (WHO, 2024)

b) Az egészségi hatások vizsgálata mint a környezeti hatásvizsgálat része

A környezeti tényezők és az emberi egészség szoros kapcsolata, a két terület hatásvizsgálatának ebből eredő széles metszete szerves összhangot teremtett az elemzés e két iránya között. A környezeti hatások elemzésére vonatkozó szabályok világszerte egyre inkább hangsúlyozzák az emberi egészségre gyakorolt hatások figyelembevételének szükségességét. A környezetvédelmi szempontok felértékelődése által az összehangolt szemlélet az egészség mint érték erőteljesebb képviselőjének lehetőségét is magában hordozza.

Az összehangolás folyamatának tanúi lehetünk egyes országok jogalkotási folyamatainak vizsgálata során. A tasmániai (Ausztrália) környezetvédelmi szabályozás korábban figyelmen kívül hagyta az emberi egészségre gyakorolt hatások vizsgálatát. Az 1994-ben hatályba lépett szabályozás²³ az egészségi tényezők bevonását három, egymással összefüggő céllal valósította meg:

1. az új és módosított környezetvédelmi szabályok, intézkedések meglévő és lehetséges egészségi hatásának felmérése,
2. a negatív hatások mérséklésére és a pozitív hatások fokozására szolgáló eszközök azonosítása,
3. a döntéshozók és a lakosság tájékoztatása az intézkedések egészségi hatásokról

A célrendszer mentén útmutatók, irányelvek is egyre szélesebb körben kidolgozásra kerültek. A 2022-25 közötti időszakra vonatkozó „Tasmániai alapellátási egészségügyi szükségletértékelés” rendkívül részletes elemzést tartalmaz a lakosság egészségi állapota, saját egészségéről alkotott képe és más adatokon alapulva meghatározva a szükséges intézkedéseket, különös tekintettel az öslakosok speciális szükségletei, a mentális egészség és az alkoholizmus kérdéseire. (TASMANIA, 2022)

c) Az EPA egészségi hatásvizsgálati modellje

Az Amerikai Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynöksége (Environmental Protection Agency, EPA) szerint „Az egészségi hatásvizsgálat (HIA) egy döntéstámogató eszköz, amelyet az EPA használ a fenntartható és egészséges közösségek előmozdítására. Az egészséges közösség alapja akkor a legerősebb, ha olyan döntéshozatali folyamatra épül, amely egyensúlyban tartja a környezeti, társadalmi és gazdasági tényezőket, hogy elősegítse tagjai egészségét és jólétét. A HIA egy olyan eszköz, amelynek célja annak vizsgálata, hogy egy javasolt program, projekt, irányelv vagy terv hogyan hathat az egészségre és a jólétre, és a döntéshozatal előtt tájékoztatja a döntéshozókat ezekről a lehetséges eredményekről.”

Vagyis az EMA modellje az ügynökség fő profilja ellenére nem tagozza be az egészségi hatásvizsgálatot a környezeti hatásvizsgálat „alá”, ellenkezőleg: kifejezetten kimondja, hogy a közösség egészsége a környezeti, társadalmi és gazdasági tényezőket együttesen figyelembe vevő döntéshozatali mechanizmusokkal támogatható.

A jó hatásvizsgálat az EMA anyaga szerint

- meghatározza a javasolt döntésnek a lakosság egészségére gyakorolt lehetséges hatásait és e hatások népszerűségeen belüli megoszlását;

²³ Tasmania's Environmental Management and Pollution Control Act

- figyelembe veszi az érdekelt felek véleményét, beleértve azokat is, amelyeket a döntés érint;
- különböző típusú minőségi és mennyiségi bizonyítékokat és elemzési módszereket alkalmaz;
- rugalmas a rendelkezésre álló idő és erőforrások alapján; és
- kellő időben bizonyítékokkal és ajánlásokkal szolgál a döntéshozóknak.

(EPA, 2024)

d) Írország Népegészségügyi Intézetének módszertana

A vezetői összefoglaló szerint Az egészségügyi hatásvizsgálat (HIA) egy olyan folyamat, amely segítheti a közösségeket az egészségi állapot javításában és az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésében. Az útmutató a „javaslatokon” végzett értékelésekre vonatkozik. Javaslat bármely jogszabály, politika, terv, program vagy projekt. A HIA egy strukturált folyamat, amely a javaslatokat a tervezés során értékeli. Keretében felméri az adott javaslat egészségre gyakorolt valószínű hatásait, ami annak megfontolhatóvá tételét eredményezi, hogy hogyan lehet jobbra tenni a javaslatot a célok elérése tekintetében. Nincs törvényi előírás a HIA elvégzésére, de használata támogatja az egészségügyi és az egészségügyi egyenlőségi szempont figyelembevételét a döntéshozatalban.

Az ír modellben javasolt hatásvizsgálati folyamat annyiban tér el a WHO leírásában foglaltaktól, hogy a jelentési fázis után, a monitoringot megelőzően szerepel benne a „végrehajtás”, amely a hatásvizsgálat nyomán megtett ajánlások és intézkedések betartását jelenti a szabályozási vagy más döntés végrehajtása során, valamint szerepel benne egy utolsó „értékelés” fázis is, amely során indokolt áttekinteni az értékelés robusztusságát, hatásosságát és eredményeit, lehetőség szerint becsatolva ezeket a tanulságokat a gyakorlat fejlesztésének folyamatába. (PYPER, 2021)

8) Egészségi hatásvizsgálati modellek összehasonlító elemzése

A Kalel és társai által készített, elsősorban irodalomkutatáson alapuló átfogó elemzés alapján a következő főbb csoportosítási lehetőségek adódnak:

- Kötelezően elvégzendő vagy önkéntes alapú az egészségi hatásvizsgálat?

A tanulmány e körben érdekességgént kiemeli a kanadai Quebec példáját, ahol vegyes a rendszer: az Egészségügyi és Szociális Minisztérium felelős a kormányelőterjesztések egészségi hatásának megvizsgálásáért, míg helyi szinten a hatásvizsgálat opcionális.

- Központi vagy helyi szintű a hatásvizsgálat?

Van, ahol nem vagy nemcsak a legmagasabb szinten végzik, illetve támogatják a hatásvizsgálatokat, mint például Franciaországban, ahol a regionális egészségügyi ügynökségek egyetemi szakértők és egészségügyi szervek bevonásával végzik azokat, Dániában pedig helyi szinten (is) történnek egészségi hatásvizsgálatok.

- Különálló vagy komplex hatásvizsgálat része az egészségi hatások vizsgálata?

E tekintetben is sokszínű a helyzet: az említett tasmán példával érintett Ausztrálián kívül például Csehországban, Dél-Afrikában, Mianmarban és Kambodzsában a HIA a környezeti hatások vizsgálatának részeként került elvégzésre. Az önálló modell a már említett Walesen, Franciaországon és Dánián kívül például Spanyolországban is jelen van. (KALEL, 2023)

Winkler és társai – részleges átfedésben a fenti megállapításokkal – már tíz évvel korábban is száma vették a szabályozási relevanciájú kötelező egészségi hatásvizsgálati gyakorlatokat, és azt találták, hogy ilyenek Ausztráliában (Victoria és Tasmania államokban), Kanadában, Új-Zélandon és néhány ázsiai országban (Laosz, Fülöp-Szigetek, Vietnam, Dél-Korea, Thaiföld)

léteznek. Ezzel szemben csak ajánlottként határozták meg az egészségi hatásvizsgálatot számos európai ország, az Egyesült Államok, Kína és Mongólia esetében. (WINKLER, 2013)

Társadalmi hatásvizsgálat

A társadalmi hatásvizsgálat keretei

A HDJ Főosztály módszertani megalapozó munkája során a saját társadalmi hatásvizsgálati keretrendszerünk felépítését nemzetközi együttműködés keretében Pavel Ovseiko szociológus (Minszk, Belarusz) aktív közreműködésével végeztük el.

A vizsgálat főbb irányait a következők szerint határoztuk meg:

1) Társadalmi sokféleség

Ennek a jelenségnek a figyelembevétele azért elengedhetetlen, mert bármely intézkedés kapcsán tudnunk kell, hogy a társadalom mint olyan természetéből fakadóan változatos és képlékeny, rendkívül összetett képződmény. Alcsoportjai többek között az alábbiak szerint képezhetők: kor, nem, etnikum, vallás, életkor, kultúra, földrajzi és gazdasági tényezők. A csoportképzési szempontok közül egyesek merevek, vagyis nem vagy nagyon nehezen, illetve kivételesen megváltoztathatók, ilyen a kor, a nem és az etnikum. Vannak rugalmasabban módosítható ismérveink, például a szervezeti tagság, életmód, munkahely. Mindezen csoportok jellegzetességeinek ismerete a társadalmi hatásvizsgálat keretében azért lényeges, mert a jogi szabályozó eszközök alkalmasak arra, hogy a erősítsék vagy gyengítsék az egyes társadalmi csoportokat, illetve az azokhoz való tartozás szándékát, népszerűségét. Szükséges megvizsgálni, hogy a szakpolitikai döntéseknek mely csoportok a haszonélvezői, illetve melyek a teherviselői annak érdekében, hogy megfelelően kezelni tudjuk az így előálló társadalmi változásokat, esetleges igazságtalanságokat. A csoportképzési ismérvek rugalmassága pedig azért is lényeges, mert előfordulhat, hogy rugalmasan változtatható hovatartozás esetén a szabályozás érintettjei egyszerűen elhagyják azt a csoportot, amelyre nagyobb terheket jelent a rendelkezések végrehajtása, és kedvezőbbet választanak helyette.

2) Társadalmi intézmények, szabályok és viselkedés

A társadalom intézményei lehetnek meghatározott feladat- és hatáskörrel jellemezhető szervezetek, de a társadalom egyes csoportjain belül vagy azok között íratlan szabályok alapján létrejövő szerveződések, kapcsolatrendszerek is. Hatásvizsgálati szempontból az a legfontosabb, hogy az elemzések során megismerhetővé tegyük e szerveződéseknek a magatartását, reakcióit. Elkerülendő az intézmények homogén érdekhordozóként való felfogása: elképzelhető például, hogy egy minisztériumon belül más és más érdekek mentén végzi a tevékenységét a miniszter, az államtitkár és az ügyintéző.

3) Érdekeltek

Az érdekeltek vizsgálata során a szabályozás érintettjeinek meghatározása szükséges, de érdekeltek a szabály megalkotására bármilyen hatást gyakorlók is. Az érdekeltelemzés (stakeholder analysis) tárgya a különböző érintett csoportok érdekeinek vizsgálata. Először is fel kell térképezni a lehetséges érdekelteket – ezek lehetnek szervezetek, társadalmi csoportok,

piaci szereplők. Figyelembe kell venni, hogy nem minden érdekelt képes véleményének megfelelő kifejezésére, ugyanakkor a jogalkotás nem silányulhat olyan taktikai eszközzé, amelynek alkalmazásakor csak a hangos, a jogalkotóra veszélyt jelentő érintettekre gyakorolt hatásokkal foglalkozunk. Fontos szempont továbbá, hogy a szabályozás objektíven mérhető hatása és az érdekelték ezzel kapcsolatos véleménye gyakran különbözik. Ez aláhúzza a hatásvizsgálati folyamat során a konzultáció, a korrekt tájékoztatás és eszmecsere jelentőségét. Az érdekcsoportok azonosítását követően történhet meg a tényleges hatáselemzés az egyes csoportokra nézve: kit milyen módon és mértékben érint a szabályozás. Ez alapján meghatározhatók a nyertesek és a vesztesek. Végül foglalkozni kell e vesztesek és nyertesek – potenciális ellenzők és támogatók – helyzetének kezelésével, a hátrányok lehetőség szerinti kompenzációjával, így például az ellenzők bevonhatók az eredmények nyomkövetésébe: ha valóban azt szeretnénk, hogy megtudjuk, kiállja-e a valóság próbáját a szabályozásunk, akkor ez kifejezetten hasznos lehet, mivel biztosak lehetünk abban, hogy ők lesznek az elsők, akik figyelmeztetnek a vártnál nagyobb vagy nem várt negatív következményekre.

4) Részvétel

A részvételt két értelemben is vizsgáljuk: egyrészt a jogszabály előkészítésében, bevezetésében és monitorozásában való részvételként, másrészt a norma hatásaiban való részesülésként, vagyis hogy ki miként veszi ki a részét a hatásokból. Az első tekintetben abból kell kiindulnunk, hogy a jogalkotó nem mindentudó, például számos gyakorlati, piaci tapasztalattal egészíthetik ki a tudását a konzultatív folyamatokba bevont szereplők. A szabályozási folyamatban való részvétel lehetősége elősegíti a jogszabály legitimációját is, ami a jogkövetés fontos összetevője. A részvétel másik aspektusának, a hatásokból való részesülés eloszlásának elsődleges érvényesítési dimenziója az igazságosság: itt elsődleges feladat a várhatóan a szabályozás előttinél hátrányosabb helyzetbe kerülő csoportok azonosítása, a helyzetük javítása szabályozási célok sérelme nélküli módjainak megtalálása.

5) Társadalmi kockázati tényezők

E tényezők alatt azokat a társadalmi okokból fakadó kockázatokat értjük, amelyek az e kockázatokat nem megfelelően feltáró szakpolitikai döntéshozatal, illetve szabályozás-előkészítés esetén veszélyeztetik a szabály érvényesülését. Az alábbi öt kockázati tényező emelhető ki:

- a) A sérülékenységi kockázat abból fakad, hogy az egyébként (a vizsgált jogszabálytól függetlenül) is fokozottan veszélyeztetett, különböző okokból fakadó létbizonytalanságból adódó stressz és megrázkódtatások által leginkább érintett társadalmi csoportok nagyobb mértékben lesznek kitéve a norma negatív hatásainak.
- b) Az állambiztonsági kockázat politikai instabilitás, etnikai vagy vallási feszültségek kialakulását veti fel – elsősorban olyan országokban jelentős, ahol a különböző csoportokhoz tartozók között egyébként is kiélezett, feszült viszony tapasztalható.
- c) A politikai-gazdasági kockázat azzal függ össze, hogy erős politikai vagy üzleti érdekcsoportok aláaknázhathatják a szabályozás sikerét, amennyiben úgy látják, hogy részükre kedvezőtlen változást hoz az új rendelkezés.
- d) Az intézmény kockázat azt jelenti, hogy a jogszabály végrehajtásáért felelős szervek nem feltétlenül rendelkeznek a sikeres megvalósításhoz szükséges erőforrásokkal.

- e) A külső kockázat olyan jogalkotási helyzetekben fordul elő, amikor a joghatóságunkon kívül álló szereplők (például más államok) következményes magatartása lehet veszélyes a szabályozás sikerére.

A kockázati tényezők azonosítását követően kockázatkezelési stratégiák kidolgozásával segíthető elő a hatékony szabályozás.

A társadalmi hatások vizsgálatának főbb módszerei

A társadalmi hatások vizsgálómódszerei között – más hatásvizsgálati területekhez képest – kiemelt szerepük van a kvalitatív kutatási módszereknek.

A megfigyelés résztvevőként az egyik legismertebb kvalitatív adatszerzési módszer. Azt jelenti, hogy a kutató mintegy részévé válik a megfigyelt kapcsolatrendszernek, kultúrának. A hatásvizsgálatok végzése során a módszer időigénye miatt gyakorlatilag nincs esély az alkalmazására, korábbi, az elemzésünkben hivatkozható résztvevő megfigyelések eredményeivel viszont találkozhatunk a vizsgálódásunk során.

A közvetlen megfigyelés az előzőtől alapvetően eltérő megközelítésű: a megfigyelő nem olvad bele a vizsgált viszonyrendszerben, sokkal inkább észrevétlen marad. A módszer sokkal kevésbé időigényes, és előnye, hogy természetes helyzetben, a megfigyelő személye által nem befolyásoltan történik. Fontos ügyelni az adatkezelési követelményekre, az alanyok személyhez fűződő jogainak tiszteletben tartására.

A fókuszcsoport többé-kevésbé strukturált ülés, amelynek keretében a tárgykör szempontjából valamilyen módon érintett résztvevők információkkal, véleményekkel járulnak hozzá valamely projekthez, stratégiai elképzeléssel kapcsolatos kérdés(ek) megvilágításához, megválaszolásához. A fókuszcsoport működése nem problémamegoldó megbeszélés és nem döntéshozó bizottsági ülés, hanem részlegesen strukturált kiscsoportos konzultáció, amely az emberek attitűdjének, érzéseinek, értékítéletének felfedését szolgálja. A fókuszcsoport statisztikai értelemben nem reprezentatív. Nem alkalmas ideológiailag erősen befolyásolt tárgykörök, továbbá nagyon specifikus, csak bizonyos szakértelemmel megítélhető intézkedések esetében.

A strukturálatlan interjú keretében közvetlen kapcsolat alakul ki a kutató és a vizsgálati alany között. Lehetnek bevezető kérdések, de nincsenek a beszélgetésnek szigorúan betartandó keretei: bármely felvetődő kérdés irányában folytatódhat a megbeszélés. A módszer kiválóan alkalmas egy téma széles körű, nagy vonalakban és összefüggésekben való megközelítésére, másfelől viszont jelentős erőforrásokat igényel a feldolgozás, a különböző interjúk eredményeinek összevetése.

A részben strukturált interjú viszonylag alacsony költségű, gyors módszer, amely alkalmas arra, hogy egyénektől vagy kisebb csoportoktól gyűjtsünk információt. A részleges kötöttség előre összeállított interjúsegédletek alapján történő megvalósításban fogható meg. Ez egyrészt lehetővé teszi a témához való kötöttség biztosítását, másrészt viszont teret enged a formailag kötetlen beszélgetésnek, elősegítve az interjúalany által fontosnak tartott szempontok felvetését.

A kérdőíves módszerek állnak a legközelebb a kvantitatív adatszerzési módokhoz: általuk meghatározott kérdések tehetők fel sok vizsgálati alany számára. Szóban és írásban, illetve egyre inkább online módon is végezhető. Fontos szempont és kockázati tényező a válaszadási arány, illetve – amennyiben valid következtetések levonása is cél – biztosítandó a minta

statisztikai reprezentativitása. A kérdőívek is lehetnek többé vagy kevésbé strukturáltak, a válaszlehetőségek pedig szabadszavasak, feleletválasztósak, skálán értéket meghatározók vagy akár valamilyen objektív tényadatra rákérdezők is – ezek a válaszlehetőség-típusok kombinálhatók akár egy kérdőívben belül is.

Társadalmi hatásvizsgálati modellek

Az IAIA (International Association for Impact Assessment - Nemzetközi Hatásvizsgálati Egyesület) meghatározása szerint a társadalmi hatásvizsgálat (Social Impact Assessment, SIA) magában foglalja a tervezett beavatkozások (politikák, programok, tervek, projektek) tervezett és nem szándékolt pozitív és negatív társadalmi következményeinek elemzésére, nyomon követésére és kezelésére szolgáló folyamatokat, valamint az e beavatkozások által kiváltott társadalmi változásokat.

A hatásvizsgálat célja ökológiailag, társadalmilag-kulturálisan és gazdaságilag fenntarthatóbb és igazságosabb környezet megteremtése. A hatásvizsgálat tehát elősegíti a közösség fejlődését és megerősítését.

A SIA vizsgálódásának középpontjában a proaktív hozzáállás áll a fejlesztéshez és a jobb fejlesztési eredményekhez, nem csak a negatív vagy nem szándékos következmények azonosítása vagy javítása. A közösségek és más érdekelt felek támogatása a fejlesztési célok meghatározásában, valamint a pozitív eredmények maximalizálásának biztosítása akár fontosabb lehet, mint a negatív hatásokból származó károk minimalizálása.

A SIA helyi ismeretekre épít, és részvételi folyamatokat alkalmaz az érdekelt és érintett felek aggályainak elemzésére. Bevonja az érintetteket a társadalmi hatások felmérésébe, az alternatívák elemzésébe és a tervezett beavatkozás nyomon követésébe.

A SIA bevált gyakorlata elfogadja, hogy a társadalmi, gazdasági és biológiai-fizikai hatások eredendően és elválaszthatatlanul összefüggenek egymással. Ezek bármelyikében végrehajtott módosítás a többi változását is eredményezi. A SIA-nak ezért meg kell értenie azokat a hatásmechanizmusokat, amelyek akkor jönnek létre, amikor az egyik terület változása más területeken is hatásokat vált ki, valamint az területeken belüli áttételes következményeket. Más szavakkal: figyelembe kell venni a másodrendű és magasabb rendű hatásokat, valamint a kumulatív hatásokat.

Az IAIA definíciójából kiemelhető, hogy a hatásvizsgálatot nem semleges folyamatként, a szakpolitikai szándékok megvalósulásának előre- vagy visszajelzőjeként határozza meg, hanem proaktív szerepet tulajdonít neki a társadalmi következmények optimalizálása érdekében. Ugyanakkor az IAIA hatásvizsgálati rendszerét megvizsgálva álláspontom szerint ez nem jelent minőségileg eltérő szemléletet a hatásvizsgálat objektív szerepfelfogásához képest, pusztán azt a lehetőséget fejezi ki, hogy a hatásvizsgálat elvégzése során olyan információk szerezhetők meg, amelyek a közjó szolgálatába állíthatók. (IAIA, 2024)

Az IISD (International Institute for Sustainable Development – A Fenntartható Fejlődés Nemzetközi Intézete) a következőképpen határozza meg a fogalmat:

A társadalmi hatásvizsgálat a szakpolitikákból, tervekből, fejlesztésekből és projektekből származó társadalmi változások vagy következmények (pozitív és negatív, szándékolt és nem szándékos) kutatásának, tervezésének és kezelésének folyamata. A SIA-k középpontjában a

projektek és fejlesztések fontos hatásai állnak a természeti erőforrásokra gyakorolt hatáson túl. Példák a társadalmi hatásokra (VANCLAY, 2003):

- Az emberek életmódja – vagyis hogyan élnek, dolgoznak, játszanak és napi szinten hogyan érintkeznek egymással.
- Kultúrájuk – azaz közös hiedelmeik, szokásaik, értékeik és nyelvük/dialektusuk.
- Közösségük – kohéziója, stabilitása, jellege, szolgáltatásai és létesítményei.
- Politikai rendszereik – mennyire képesek az emberek részt venni olyan döntésekben, amelyek hatással van az életükre, a zajló demokratizálódás szintjére és a biztosított forrásokra erre a célra.
- Egészségük és közérzetük – az egészség a teljes testi, lelki, szociális és lelki jólét, és nem csupán a betegség vagy fogyatékosság hiánya. (IISD, 2016)

Kiemelhető, hogy a társadalmi hatások fenti példálózó felsorolása magában foglalja az egészségi hatásokat is.

Az OCM Solution által kidolgozott rendszerben a társadalmi hatásvizsgálat a szakpolitikák, projektek, programok vagy fejlesztések lehetséges társadalmi következményeinek vagy hatásai kiértékelésének szisztematikus folyamata. A társadalmi hatásvizsgálatok magukban foglalják annak tanulmányozását és megértését, hogy ezek a tevékenységek hogyan érinthetik az egyéneket, a közösségeket és a társadalmat. A társadalmi hatásvizsgálat elsődleges célja a pozitív és a negatív társadalmi hatások jelentőségükkel együtt történő azonosítása, valamint stratégia javaslata a káros hatások kezelésére vagy mérséklésére.

A társadalmi hatásvizsgálat elvégzésének célja, hogy tájékoztassa a döntéshozatalt, a szakpolitika-fejlesztést, illetve a projekttervező munkacsoportot a javasolt intézkedések társadalmi vonatkozásainak és következményeinek mérlegelése nyomán. A társadalmi hatásvizsgálatok segítenek az érdekelt feleknek, beleértve a kormányokat, szervezeteket és közösségeket, hogy megértsék és kezeljék a közösségekre gyakorolt lehetséges társadalmi-gazdasági hatásokat a projekt megvalósítása előtt. (OCM, 2024)

Számos társadalmi hatásvizsgálat részterületekre összpontosít – így például ismeretese az emberi jogokra, a migrációra és a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó speciális vizsgálatok is. Ezek, ahogyan a hatásvizsgálati eszközök általában is, nem minden esetben jogi szabályozás következményeit elemzik. A nemek közötti egyenlőség vizsgálatára példa egy 2023. évi összehasonlító elemzés, amely 80 ország 1006 vállalatánál gyűjtött adatokat a kérdés meghatározott vetületeinek érvényesüléséről: vizsgálták például a vonatkozó stratégiák meglétét, a nemek közötti egyenlőség bérezési, képviseleti lehetőségbeli vonatkozásait és a munkahelyi zaklatással kapcsolatos helyzetet. (WBA, 2024)

Környezeti hatások vizsgálata

A környezeti hatásvizsgálat mibenléte és módszerei

Manapság egyre inkább előtérbe kerül ez a hatásvizsgálati terület, amelynek komoly hagyományai vannak világszerte, nem elsősorban a jogi szabályozás hatásvizsgálata, hanem különböző beruházási projektek terén. Magyarországon is kötelező bizonyos esetekben a környezeti hatásvizsgálat, amelynek módszertana kiforrott és folyamatosan fejlődik, művelői külön alkalmazott tudományterületet, sőt -területeket képviselnek. Ezek a módszerek kiválóan alkalmazhatók a jogalkotási termékek hatásvizsgálatára is.

A környezeti hatásvizsgálat lényegéhez tartozik a lehető legátfogóbban vizsgált következményes, illetve externális hatások lehetőség szerinti látótérbe hozása (ami egyébként bármely hatásvizsgálatnál célszerű), mivel az ökoszisztémák, az ember és más élőlények létfeltételeit jelentő környezetelemek egymásra hatása igen összetett, így ha nem vesszük figyelembe a tovaggyűrűző hatásokat, akkor teljesen fals eredményre juthatunk egy új szabályozás következményeit illetően.

A környezeti folyamatok dinamikája miatt kiemelt jelentősége van a do-nothing opció vizsgálatának: a produktív jogalkotásnak, például a kibocsátási határértékek szigorításának sokszor kifejezett célja a környezet állapotának megőrzése, míg ha nem teszünk semmit, az nem az aktuális helyzet megtartását, hanem a mutatók romlását eredményezi.

A környezeti hatás egy javasolt tevékenység (program, projekt, terv, jogszabály-tervezet) bármely lehetséges hatását jelenti a környezeti elemekre, így az emberi egészségre, növény- és állatvilágra, levegőre, talajra, vízre, klímára, és tájra, ezen túl az előbbiek bármely kombinációjára (UNITED NATIONS, 1991). A hatások jellegét illetően megkülönböztetünk továbbá közvetlen, közvetett, illetve rövid és hosszú távú hatásokat.

A környezeti hatásokat illetően fontos példaként említhető a közlekedési szektor, mely a modern gazdaságokban tagadhatatlanul az egyik legjelentősebb környezetszennyező. Napjainkban a közúti közlekedés energiaforrás-szerkezetének átalakulása újabb irányokba tereli a környezeti hatásvizsgálatok alkalmazását, többek között a hazánkban kifejezetten gyorsan fejlődő akkumulátorgyártó iparra és annak környezeti hatásaira gondolva.

A környezeti hatásvizsgálat alapvető eszköze valamennyi környezetünkkel kapcsolatos tevékenységnek: olyan elemző és döntés-előkészítő módszer, amelynek segítségével értékelhetjük az egyes emberi beavatkozások lehetséges környezeti hatásait. A környezeti szempontok döntéshozatalba történő integrálásával előre jelezhetők, azonosíthatók és értékelhetők (kvalitatív, illetve kvantitatív módon) a pozitív illetve negatív környezeti következmények. A környezetre gyakorolt hatások általában nem vagy csak nehezen fejezhetők ki pénzben, ugyanis gyakran nagyon hosszú távú hatásokról van szó, és az ökológiai értékeknek nem piaci, hanem sokkal inkább eszmei értéket tulajdoníthatunk. Mégis egyre gyakoribb a törekvés ezen hatások piaci alapra történő helyezésére is. Elég, ha például a szennyező fizet elvre, vagy a szennyezési kvóták piacára gondolunk, amelyek a negatív externáliák

internalizálását tűzik ki célul, azaz a piaci kereteken kívül keltett makroökonómiai hatásokat (zömükben környezeti károkat) kívánják költséggé átalakítani.

A környezetvédelem az 1970-es évektől nyert nemzetközi viszonylatban fokozott teret és jelentőséget. Ennek oka egyrészt a globális problémák (pl. globális felmelegedés, az ózonpajzs elvékonyodása, fajok kipusztulása, világ tengerek elszennyezése, sivatagosodás) intenzív megjelenése és megoldásuk szükségessége, illetve ezzel párhuzamosan a környezeti menedzsment, mint a közgazdaságtan egy újabb területének erőteljes fejlődése. Az emberi környezet megóvásával foglalkozó első világméretű program kidolgozására 1972-ben került sor Stockholmban, az ENSZ Emberi Környezet világkonferenciáján. A konferencián a résztvevők nyilatkozatot fogadtak el a környezetvédelem alapelveiről és nemzetközi feladatairól, továbbá első ízben ismerték el hivatalosan, nemzetközi szinten az emberhez méltó környezethez való jogot. Ennek továbbfejlesztését jelentette az ENSZ Riói Nyilatkozata a Környezetről és a Fejlődésről 1992-ben. 1991-ben került sor Espoo-ban az országhatárokon áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló Egyezmény aláírására, melyben a felek a környezeti hatásvizsgálat fontosságát húzták alá, és ennek keretében előrejelző **politikák** kidolgozását javasolták a jelentős és ártalmas környezeti hatások megelőzése, csökkentése és nyomon követése érdekében. (UNITED NATIONS, 1991) Az Aarhus-ban 1998-ban aláírt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Egyezmény²⁴ szintén a környezeti szempontok döntéshozatalba történő integrálását hangsúlyozta (UNITED NATIONS, 1998).

A környezeti hatásvizsgálat nemzetközi gyakorlatában alapvetően két módszer használatos.

A **környezeti hatásvizsgálat** (environmental impact assessment) a környezeti értékek döntéshozatalba történő integrálását jelenti. Olyan döntéstámogató eszköz, amellyel egy jövőbeni döntés, projekt lehetséges környezetre gyakorolt hatásait lehet feltárni. A környezeti hatásvizsgálat szűk hatókörű, általában egy konkrét program, projekt hatásait vizsgálja.

A **stratégiai környezeti vizsgálat** (strategic environmental assessment) egy formalizált, szisztematikus és átfogó folyamat, amellyel azonosíthatók és értékelhetők egyes javasolt politikák, tervek, illetve programok környezetre gyakorolt lehetséges következményei. A stratégiai környezeti vizsgálat azt biztosítja, hogy a környezeti megfontolások már a döntési folyamat lehető legkorábbi szakaszában megjelenjenek. Alapvető lépései megegyeznek a környezeti hatásvizsgálat lépéseivel. A kettő közötti **fő eltérés a vizsgálat kiterjedésében** lelhető fel, a stratégiai környezeti vizsgálat ugyanis kiterjedtebb hatókörű, felölel egy egész szektort (például az energia szektort) vagy egy földrajzi területet (például regionális fejlesztés esetében).

A környezeti hatásvizsgálat javasolt lépései

1. Hatásvizsgálat szükségességének meghatározása

Az első lépés annak a meghatározása, hogy az adott politika, projekt vagy program megvalósításához szükséges-e környezeti hatásvizsgálatot végezni. A kérdés eldöntésére a következő megoldások lelhetők fel a gyakorlatban:

- a) Ún. pozitív lista, amely a környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeket határozza meg,
- b) szakértői vélemény, illetve
- c) az előző kettő kombinációja.

²⁴ Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Aarhus, 1998

Magyarországon a harmadik megoldás valósul meg: a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2/A. §-a szerint

„Kormányrendeletben meghatározott esetekben (...) olyan tevékenység esetén, amely nem éri el a (...) meghatározott küszöbértéket, vagy a (...) tevékenységre megállapított feltétel nem teljesül, előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása nélkül (...) kell megvizsgálni a feltételezett környezeti hatások jelentőségét, továbbá döntést hozni a környezeti hatásvizsgálat szükségességéről és az annak során vizsgálandó kérdésekről.”

„Jelentős környezeti hatás feltételezése esetén a környezeti hatásvizsgálat szükségességét, továbbá (...) a környezeti hatástanulmány tartalmi követelményeit (...) a környezetvédelmi hatóság szakhatósági közreműködés keretében állapítja meg.”

2. A lényeges vizsgálandó környezeti hatások és tényezők azonosítása

A második lépés a vizsgálat fókuszának releváns hatásokra történő leszűkítését jelenti. Ehhez szükség van a projekt részletes bemutatására, így a projekt céljaira, természetére, kiterjedésére, elhelyezkedésére, a szükséges inputokra és outputokra (pl. szennyezés), a tervezett infrastruktúrára. Vonatkozó kanadai kézikönyv (CANADA, 1999) a következő kritériumokat ajánlja a hatások relevanciájának értékeléséhez:

- **Jelentőség:** Milyen komoly a hatás? Gyors és nagymérvű változást jelent-e? Meghalad-e valamilyen rögzített küszöbértéket?
- **Földrajzi kiterjedés:** Az egyes hatások helyi, regionális, nemzeti vagy globális szinten jelennek-e meg?
- **Tartósság és gyakoriság:** Az érzékelhető hatás hossza (nap, év, évszázad)? Egyszeri, ismétlődő, vagy tartós-e a hatás?
- **Kumulatív jelleg:** A hatások között van-e kölcsönös összefüggés, erősítik-e egymást?
- **Valószínűség:** A hatás előrejelezhető-e? A bekövetkezés valószínűsége alacsony, közepes, vagy magas?
- **Az érintett népesség:** Milyen különböző demográfiai csoportokat érint? Érint-e „sérülékeny” csoportokat (pl. öslakosok, gyerekek, idősek, terhes nők)?
- **Visszafordíthatóság:** Visszafordítható-e egyáltalán a hatás? Milyen időperiódus alatt lehet a kedvezőtlen hatásokat visszaszorítani?
- **Költségek:** Ki viseli a költségeket (szennyező fizet elv)? Mekkora a kedvezőtlen hatások visszaszorításának költsége?

Az ebben a szakaszban leginkább alkalmazható módszer környezetvédelmi szakembereket is magában foglaló szakértői csoport együttműködése és előzetes becslése a releváns hatásokat illetően. A szakértők először ún. brainstorming keretében feltárják a lehetséges hatások körét, majd a fent megadott kritériumok alapján közösen választják ki azokat a releváns hatásokat, melyek a részletes hatásbecslés tárgyai lesznek. Minél több fenti kritérium rossz értékét elégti ki egy környezeti hatás, annál fontosabb természetesen, hogy részletes hatásvizsgálat tárgya is legyen.

3. (Tényleges) hatásvizsgálat

A releváns, azaz vizsgálandó környezeti hatások kiválasztása után következik a konkrét hatásvizsgálat, ami részletes információgyűjtési és -feldolgozási folyamatot ölel fel. Ez a lépés az előzetesen feltárt és jelentősnek ítélt hatások részletes kutatását, megismerését és meghatározását jelenti. A hatásvizsgálat során célszerű több alternatíva hatásainak vizsgálatát elvégezni a leoptimálisabb döntés érdekében. A környezeti hatásvizsgálatok elvégzésének fő sajátosságai az alábbiak:

- az adatgyűjtés sok esetben nehezebb,
- az ökológiai információk nehezen hozzáférhetők,
- globális/regionális hatások esetében széleskörű együttműködés szükséges,
- egyes környezeti hatások csak hosszú távon vizsgálhatók,
- komplex a kereszthatások rendszere, ezért
- környezetvédelmi szakértők bevonása nélkülözhetetlen

4. Javaslat a káros hatások enyhítésére

Ha a hatásvizsgálat során a szakértők kedvezőtlen környezeti hatásokat azonosítottak, akkor a folyamat következő lépése a káros hatások enyhítési módjainak feltárása. Ez a lépés tehát a projekt kedvezőtlen hatásainak kiküszöbölését, csökkentését, de legalábbis kontroll alatt tartását célozza, pótlás, helyreállítás, kompenzáció vagy bármilyen alkalmas megoldás révén.

5. Döntés

A hatásvizsgálat befejezése és az alternatívák feltárása után kerül sor a végleges döntésre a megvalósítást illetően az illetékes hatóság által. Természetesen a környezetvédelmi nézőpont csak egy, - bár a fenntartható fejlődést illetően nagyon fontos - értékelési szempont a közgazdasági, társadalmi, szociális és jogi tényezők mellett.

Nem szabad elfeledkezni az érintettek és a tágabb közösség döntéshozatali folyamatba történő bevonásáról sem, hiszen az érdekeltekkel való nyitott párbeszéd:

- az információkhoz való szélesebb hozzájutást,
- több alternatíva feltárását,
- az érintettek bizonytalanságának csökkentését, egyben bizalmának növelését,

össességében pedig optimálisabb megoldást eredményezhet.

6. Ellenőrzés és utólagos vizsgálat

Az ellenőrzés és utólagos vizsgálat (másképpen monitoring és környezetvédelmi audit) valójában utólagos hatásvizsgálatnak is tekinthető. Hatékony ellenőrzőrendszerrel feltárható ugyanis a környezeti hatásvizsgálat megbízhatósága és pontossága, a káros hatások enyhítését szolgáló intézkedések eredményessége, ráadásul fény derülhet kedvezőtlen, de előre nem jelzett környezeti hatásokra is. A környezeti audit múltban lezajlott projekt független szakemberek általi vizsgálata és értékelése, melynek révén ellenőrizhető, hogy a hatásvizsgálat során feltárt hatások szintje az előre jelzett intervallumon belül maradt-e. A környezeti audit emellett a váratlan hatások megfelelő kezelését is lehetővé teszi, és felgyorsítja.

Környezeti hatásvizsgálati modellek

Napjaink legismertebb környezeti hatásvizsgálati modelljei közül kiemelhető a 2012. évi Környezeti Hatásvizsgálati Törvény²⁵ alapján működő kanadai rendszer. Jellegzetességei közé tartozik többek között az érintettek nagymértékű bevonása, a kumulatív hatások figyelembevétele, a megvalósítás alatti monitoring során „adaptív menedzsment” keretében a nem várt negatív hatások kiküszöbölése. A törvény tárgyi hatálya meghatározott típusú projektekre terjed ki, amelyek potenciálisan jelentős káros környezeti hatásokkal járnak. Ilyenek például bányá vagy tengeri kikötő létesítése, illetve autópályaépítés. A környezetvédelmi és klímaváltozási miniszter hatásvizsgálat-kötelest nyilváníthat olyan projektet is, amelyik a törvényi felsorolás alapján nem tartozna ebbe a körbe. A hatásvizsgálat

²⁵ Canadian Environmental Assessment Act, 2012

célja a károsító hatások azonosítása, valamint lehetőség szerinti csökkentésük és ellentételezésük. A hatásvizsgálatot a lehető legkorábbi fázisban kell elvégezni annak érdekében, hogy annak eredményeit a javaslattevő időben meg tudja fontolni. A hatásvizsgálatról várt hasznok között az elsődleges a jobb döntéshozatal, de hasznosságot tulajdonítanak a következőknek is (melyek közül legalábbis egyesek valójában álláspontom szerint a jobb döntéshozatal összetevői):

- a lehetőségek megteremtése az őslakosok érdemi részvételére a döntéshozatalban,
- az őslakosok jogaira gyakorolt esetleges hatások feltárása és kezelése,
- az emberi egészség védelmének fokozása,
- projektköltségek és -késések csökkentése,
- a környezeti ártalmak vagy katasztrófák kockázatának csökkentése,
- annak a valószínűségének csökkentése, hogy a környezeti hatások átlépik az országos, tartományi vagy területi határokat,
- hozzájárulás a természeti erőforrások felelős fejlesztéséhez.

(CANADA, 2023)

Ausztrália Környezet védelméről és a biológiai sokféleség megőrzéséről szóló 1999. évi törvénye²⁶ szintén nagy jelentőséget tulajdonít a társadalmi konzultációnak, ezen belül kiemelten támogatja az őslakosok tudásának felhasználását a környezettel kapcsolatos tevékenységekben. Azokhoz az intézkedésekhez szükséges hatásvizsgálatot végezni, amelyek valószínűsíthetően hatással lesznek a nemzeti védelmet élvező környezeti értékekre (ilyenek például a világörökségi területek, a veszélyeztetett fajok és életközösségek, a vándorló fajok, a nukleáris létesítményekkel – például uránbányával – érintett területek). A fentebb említett nagyobb volumenű stratégiai környezeti vizsgálat elvégzését írja elő a törvény a szélesebb horizontú szakpolitikák, tervek és programok vizsgálatára. A törvény és így a hatásvizsgálati kötelezettség a jogalkotó kormányzati szervektől a földtulajdonosokig mindenkit érint, akinek a tevékenysége hatással lehet a környezetre.

A hatásvizsgálati folyamat első lépése a hatásvizsgálat szükségességének megállapítása. Az ennek elbírálására benyújtott részletes terveket nyilvánosságra hozzák, és bárki észrevételt fűzhet hozzájuk. A projekt jellegétől függően a szakminiszter vagy a kormány által megbízott más tisztviselő dönt, ennek megfelelően a projekt lehet:

- felügyelendő: ez esetben nagy a valószínűsége a nemzeti védelmet élvező környezeti értékre gyakorolt hatásnak, és szövetségi hatásvizsgálatot kell végezni,
- részlegesen felügyelendő: nincs szükség további hatásvizsgálatra, de a beruházást a döntésben foglaltak szerint kell elvégezni,
- nem felügyelendő: nincs szükség további hatásvizsgálatra, mert a projekt valószínűleg nem érinti a nemzeti védelmet élvező környezeti értékeket,
- elutasítandó: a projekt nem hajtható végre, mert elfogadhatatlan mértékű negatív következményekkel járna a nemzeti védelmet élvező környezeti értékekre.

Az ausztrál környezeti hatásvizsgálati rendszer háromszintű: a fent vázolt szövetségi előírások mellett azoktól eltérő tagállami és helyi szabályok is vonatkoznak rá; előfordulhat, hogy valamely beruházás, fejlesztés mindhárom szint jóváhagyását igényli. (AUSTRALIA, 2013)

²⁶ Environment Protection and Biodiversity Conservation Act

⁵ Resource Management Act

Új-Zéland erőforrás-gazdálkodási törvénye (1991)²⁷ a természeti és fizikai erőforrások fenntartható felhasználásának jegyében született. Itt is kiemelt hangsúlyt fektetnek a (maori) őslakosokkal való konzultációra, felhasználva a környezeti értékekkel kapcsolatos tradicionális tudásukat. Az ausztrál modellt követi továbbá a nem várt hatások észlelése esetén alkalmazott adaptív menedzsment is. A hatásvizsgálati rendszer működése is sok tekintetben hasonló az ausztrál keretekhez. A környezetet érintő projekt hatásvizsgálati megítélésére irányuló részletes beadványban be kell mutatni a terveket, az érintett természeti értékeket, a kezdeményező által azonosított pozitív és negatív hatásokat, a negatív hatások elkerülésére, csökkentésére javasolt intézkedéseket, a kisebb terheléssel járó alternatívákat, az utánkövetésre vonatkozó javaslatot. Ezt követően kis-közepes vagy széleskörű hatású besorolást kapnak a projekttervek, és ennek megfelelő mélységű vizsgálat előzi meg az engedélyek kiadását. (NEW ZEALAND, 2024)

Gazdasági hatások vizsgálata

A gazdasági hatásvizsgálatok alapvető módszerei

A környezeti hatások vizsgálata mellett vagy inkább azt is megelőzve ez a terület forrott ki legkorábban – az Amerikai Egyesült Államokban a múlt század közepén már komoly módszertanok léteztek a makro- és mikroszintű hatáselemzések gyakorlati megvalósítását is lehetővé téve.

A hazai jogalkotásban az éves költségvetési és zárszámadási törvény esetében módszertanilag erőteljesen megalapozott, részletes hatásvizsgálatok történnek évről évre, sőt lényegében folyamatosan ezzel foglalkozik az államháztartásért felelős tárca apparátusának jelentős hányada. Mivel a költségvetési kihatások nemcsak a költségvetést szabályozó, hanem minden jogszabály esetén kulcsfontosságúak, ezeknek a megvizsgálása meglehetősen szigorúan, lényegében minden esetben meg is történik, legalábbis ami a központi jogalkotási szinteket illeti. Ugyanakkor a gazdasági hatásvizsgálatok nem csak az állami költségvetésre gyakorolt hatások elemzését jelentik: a gazdasági szereplők különböző csoportjainak, sőt a háztartásoknak is a vizsgálat tárgyát kell képezniük az őket közvetlenül vagy közvetve érintő szabályok hatásainak vizsgálatakor.

Mivel a gazdasági hatásvizsgálatok módszertana alakult ki a legkorábban, nem meglepő, hogy az általános hatásvizsgálati elvek is ezen a területen kristályosodtak ki, lehetőséget teremtve később más hatásvizsgálati szegmensekben való megfelelő alkalmazásukra. (KOVÁCSY, 2020)

A fentieknek megfelelően természetesen más hatásvizsgálati szegmensekben is elengedhetetlen az alkalmazott statisztika alapfogalmainak és szabályszerűségeinek ismerete, így például:

- (statisztikai) sokaság: a különböző fajta, illetve minőségileg különböző, de valamilyen oknál fogva együtt vizsgált javak tömege, vagy másik definíció szerint „a vizsgálat tárgyát képező statisztikai egységek összessége” (KERÉKGYÁRTÓ, 2001)
- ismérvek: azok a vizsgálati szempontok, amelyek alapján a sokaság egymást át nem fedő részekre (csoportokra) bontható (csoportosításuk szerint lehetnek például: térbeliek, időbeliek, minőségiek vagy mennyiségiek)
- osztályképzés: Sok esetben felmerül az igény, hogy a rendelkezésre álló sokaság elemeit egy vagy több ismerv szerint csoportokba rendezzük, azaz osztályozzuk. A csoportosítás eredményeképpen kapott sokaság-részeket osztályoknak, továbbá azokat az ismérveket, amelyek segítségével kialakítottuk ezeket a csoportokat, osztályozási, vagy csoportképző ismérveknek nevezzük. Az osztályképzésnek két legfontosabb kritériuma az egyértelműség és az átfedésmentesség. A hatásvizsgálatok sikere érdekében indokolt olyan módon kialakítani az osztályokat, hogy azonos osztályba sorolt egységek jobban hasonlítsanak egymáshoz, mint a sokaság más osztály(ok)ba sorolt egységeihez.
- szórás: az átlagtól vett eltérések négyzetes átlaga – jelentősége a hatásvizsgálatok során kiemelkedő, hiszen tömören jellemzi az adott gazdasági, szociológiai hatás jövedelem-, költség-, hasznosság-, és egyéb eloszlási viszonyait.
- koncentráció: azt mutatja meg, hogy a sokasághoz tartozó teljes értékösszeg egésze vagy jelentős része mennyire összpontosul a sokaság kevés egységére. A gazdasági hatásvizsgálatok esetén fontos kiindulópont és akár egy szabályozás fontos következménye is lehet a (például piaci) koncentráció mértéke, illetve annak

megváltozása. A koncentráció jellemzésére további mérőszámokat fejlesztettek ki, ezek egyike a Herfindahl-Hirschmann Index (HHI), amely a piaci koncentráció általános mérőszáma, és a piaci versenyképesség meghatározására szolgál, gyakran az cégegyesülések és -felvásárlások tranzakciói előtt és után. Az index a vállalatok méretét az iparág méretéhez és a versenyképesség mértékéhez viszonyítva méri. A HHI-t úgy számítják ki, hogy az adott piacon versengő cégek piaci részesedését négyzetre emelik, majd a kapott számokat összeadják. Nullához közeli érték és 10 000 között mozoghat, az alacsonyabb értékek kevésbé koncentrált piacot jeleznek. (BROMBERG, 2024)

- hipotézisvizsgálat: a sokasággal kapcsolatos sejtésünket hipotézisként, azaz olyan állításként fogalmazzuk meg, aminek valódiságáról meg kell győződni. Ezt alapvetően két módon tehetjük meg: Vagy teljes körű adatfelvételt és vizsgálatot végzünk a feltételezésünk igazolása céljából, és ezáltal megbizonyosodhatunk a feltételezésünk helyességéről (ez az erőforrás-szűkösség miatt a legtöbb esetben lehetetlen), vagy egy mintavétel eredményei alapján következtetünk arra, hogy a hipotézisünk tárgyát képező állítás igaz lehet-e. Ez esetben számolnunk kell a (statisztikailag meghatározható mértékű) hibával, ugyanakkor a szükséges erőforrás-felhasználás mértéke kisebb.
- korreláció: két változó közötti kapcsolat. Számos módszer létezik a korreláció mérésére, de a leggyakoribb a Pearson-féle korrelációs együttható (r), amely megmondja a két változó közötti lineáris kapcsolat erősségét. Az r értéke -1 és 1 között van (a 0 azt jelzi, hogy nincs kapcsolat). Az r -1-hez vagy 1-hez közelebbi értékei erősebb kapcsolatot, a 0-hoz közelebbi értékek pedig gyengébb kapcsolatot jeleznek. A hatásvizsgálatok körében kiemelt a jelentősége, mivel az elemzés fókuszában gyakran áll különböző jelenségek közötti összefüggés vizsgálata.
- regresszió: statisztikai módszer két vagy több változó közötti kapcsolat becslésére. Elméletileg a regresszió segítségével megjósolható egy változó (a függő változó) értéke egy vagy több másik változó értékéből (a független változó(k) vagy prediktor(ok)). A regresszióknak sokféle típusa létezik, a változók számától és a kezelt adatok tulajdonságaitól függően, és mindegyik feltételezéseket fogalmaz meg a változók közötti kapcsolatáról. (GUMBERG, 2023)
- adatszerzési módok: alapvetően három fajtájukat különböztethetjük meg: adatfelvétel, adminisztratív források és kísérletek.
- mintavételi hiba: A kutatás csak abban az esetben százszázalékos megbízhatóságú, ha a sokaság minden egyes eleme vizsgálat alá kerül. Ha a sokaságból vett minta vizsgálata alapján vonunk le a teljes sokaságra vonatkoztatott következtetéseket, akkor az eredmények torzítani fognak. A mintavételi hiba a sokaság jellegén, az alkalmazott mintavételi eljáráson és a szóban forgó mutatószám milyenségén túlmenően alapvetően a mintanagyságtól függ. A hatásvizsgálat költségei (beleértve a mintavételi költségeket) és a várható eredményei tükrében kell meghatároznunk az optimális mintanagyságot.

A gazdasági hatásvizsgálat érintettjeinek meghatározása – ahogy más hatásvizsgálati területeken is – talán egyik legfontosabb és egyben legösszetettebb lépés. A „minden mindennel összefügg” elv szerint a legtöbb szabály így vagy úgy minden gazdasági és társadalmi szereplőre hatással lehet, azonban az mindenki számára világos, hogy a hatásvizsgálati kutatások során ez nem járható út. Találni kell egy olyan megoldást, amely a lehető leghatékonyabban jelöli ki azokat a szereplőket, akikre jelentős mértékű hatást gyakorol a szabály, továbbá fel kell tárni ezen szereplők közötti kapcsolatokat. A

szabályozás által érintett társadalmi, gazdasági szereplők meghatározásához iránymutatást adhat a vállalatot, érintettjeit és azok kapcsolatát vizsgáló *stakeholder*²⁸ elmélet. Freeman a következőképpen fogalmaz: „Érintett minden olyan csoport vagy egyén, aki befolyásolhatja a szervezet célmegvalósítását vagy érintve van abban” (FREEMAN, 1984). Számos különböző módon megközelíthető a társadalmi és gazdasági szereplők „csoportosítása”, illetve meghatározása a szabályozás általi érintettségük szerint.

Egy eléggé általánosan használható felosztás szerint a gazdasági hatások érintettjeit a következők szerint csoportosíthatjuk:

- az állam és állami szereplők
- belföldi gazdasági szereplők,
- belföldi társadalmi szereplők és
- külföldi szereplők.

A szabályozás által generált hasznok és költségek vizsgálata különösen lényeges aspektusa a hatásvizsgálatnak, hiszen a szabályozás szükségszerűen terheket ró mindazokra, és/vagy hasznokhoz, előnyökhöz juttatja azokat, akikre vonatkozik. E terhek és előnyök némelyike teljesen nyilvánvaló, de sokuk nem az, különös tekintettel az egész gazdaságon végighullámzó közvetett hatásokra. A nettó társadalmi jólét a szabályozási módszerek kedvező (hasznok) és kedvezőtlen (költségek) hatásainak különbségét jelöli. Mivel a különböző dimenziókban megjelenő hasznokat csak értékválasztás után lehet összemérni, természetesen –nem állapítható meg a társadalmi jólét maximuma anélkül, hogy ne nyilatkoznánk a különböző hasznosságok egymáshoz való viszonyáról.

Bevett kategorizálási mód a közvetlen és közvetett költségek megkülönböztetése. Utóbbiak közül – különösen több döntési változat összehasonlítása esetén – kiemelten fontosak a hatásvizsgálatok körében az úgynevezett alternatív költségek. Az alternatív költség a szükségletek kielégítésére, a tevékenységek elvégzésére felhasználható erőforrások korlátozottságából adódóan a választott tevékenység miatt elmulasztott haszon értéke.

A szabályozás hatásvizsgálata kapcsán nehezebb a hasznokat megítélni és elemezni, mint a költségeket, hiszen igaz ugyan, hogy a költségek tekintetében is előfordul a pénzben való kifejezhetőség hiánya, az intézkedések költségoldalához gyakran meghatározható pénzösszeg tartozik, míg a „pozitív oldalon” sokszor erkölcsi, kulturális, esztétikai és szociális célok, továbbá az azok eléréséért tett intézkedések, tevékenységek állnak. A hasznok monetarizálása minden esetben megkönnyíti a jogszabályalkotók számára a döntések meghozatalát, ezért ha az nem torzítja nagy mértékben az adott szabályhoz kapcsolódó hasznok értékelését, indokolt törekedni rá.

A hatásvizsgálatok során számos alkalommal előfordulhat olyan eset, amikor két vagy több különböző időponthoz rendelt értékeket kell összehasonlítani annak érdekében, hogy el lehessen dönteni, melyik jelent nagyobb hasznosságot egy meghatározott időpontban. Annak a megállapítására, hogy az adott időponthoz rendelhető bevételek és költségek közül melyiknek mennyivel a nagyobb az értéke, azaz melyik preferált, a legszélesebb körben használt pénzügyi mutató a jelenérték. A módszer lényege az, hogy a különböző időpontokban megjelenő

²⁸ A stakeholder megnevezés nyers fordítása kockázatviselő, de az elmélet lényegéből adódóan a vállalati érintettekre is használatos fogalom.

bevételeket a jelen időpontra diszkontáljuk, vagyis közgazdasági módszerekkel meghatározzuk, hogy a jövőben jelentkező tételnek mennyi a mai napra vonatkozó értéke (jelentősen leegyszerűsítve: mekkora, a jelenben rendelkezésre álló összeg befektetése nyomán jutnék az adott jövőbeli időpontban az adott összeghez).

Kulcsszerepe van a szabályozás hatásvizsgálatában az externáliák elemzésének. Az externáliák olyan váratlan haszon- (pozitív externália), illetve költség-többletek (negatív externália), amelyek az azokat kiváltó gazdasági esemény(ek)en kívül álló szereplő(k) számára realizálódnak, és amelyekre ezek a szereplők semmilyen befolyással nem rendelkeznek. Szabályozási szempontból véleményem szerint célszerűbb azokat a hatásokat externáliáknak tekinteni, amelyek nem fogják át a jogalkotó szabályozási szándékát. Az externálisok feltérképezése nagyon fontos hatásvizsgálati feladat: sok esetben jelentősebbek az externáliák, mint az adott intézkedés közvetlen, a célcsoportokra gyakorolt effektusai.

A gazdasági hatásvizsgálatok fontosabb elemzési módszerei közül kiemelendő a költség-haszon elemzés (Cost-benefit analysis, CBA), amelynek során kiszámítjuk a szabályozás hatásaként felmerülő összes – lehetőség szerint monetarizált – hasznot és költséget, majd összehasonlítjuk azokat. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy ha az eredmény pozitív, azaz a szabály következményeképpen a társadalom pozitív nettó hasznot realizál, akkor indokolt megvalósítani az elképzelést. Igaz, hogy az összehasonlítás hatékonyságát növeli, ha a mérleg két soronyjében szereplő hasznosságok vagy költségek kvantitatív módon kerülnek kifejezésre, értékük egyeztetésre kerül, de ennek hiányában is a jogszabály-alkotók elé tárható az intézkedés hatásainak egyfajta „mérleggő” rendezett rendszere.

A költség-hasznosság elemzés kifejezetten a kevésbé monetarizálható következmények (hasznosságok) szerint értékeli a különböző lehetőségeket, szabályokat. Az elemzések költségoldalán a szabály bevezetésének monetáris, illetve alternatív költségei, bevételi oldalán pedig indexekkel és különböző mérőszámokkal leírt hasznosságok jelennek meg. Ide sorolhatók az egészségi hatások vizsgálatánál említett QALY, DALY alapú elemzések is.

Szinte minden elemzés esetén szükség van modellezésre, vagyis a valóság leegyszerűsítésére anélkül, hogy a valóságoshoz képest a lényeges vizsgált szempontok szerint eltérő eredményeket kapjunk.

Gazdasági hatásvizsgálati modellek

Az IAIA meghatározása különválasztja a gazdasági és a költségvetési/fiskális hatásvizsgálatot. Az ismertető anyag rámutat, hogy a hatásvizsgálat „szinte mindig” magában foglalja a gazdasági hatásokat (beleértve a helyi foglalkoztatás, az üzleti tevékenység, a keresetek és a bevételek változásait) és a fiskális hatásokat.

A gazdasági hatásvizsgálat célja, hogy megbecsülje a foglalkoztatásban, a jövedelmekben és az üzleti tevékenység szintjében bekövetkezett változásokat, amelyek egy javasolt projektből vagy programból származhatnak. Alapvető módszerként a tervezett intézkedések és a do-nothing opció összevetését említi: a két előrejelzés közötti különbség mutatja meg a projekt hatását.

Egy projekt vagy program gazdasági hatásai közvetlen hatásokra (kezdeti kiadások, közvetlenül foglalkoztatottak stb.) és másodlagos hatásokra oszthatók. A projektek másodlagos

hatásainak becsléséhez a legtöbb elemző input-output modelleket alkalmaz, amelyek számszerűsítik a térségi gazdaság ágazatai közötti kapcsolatokat. Mások különféle statisztikai módszerekkel levezetett foglalkoztatási vagy jövedelemszorzókat alkalmaznak.

A költségvetési hatásvizsgálat célja a kormányzat azon költségeinek és bevételeinek előrejelzése, amelyek egy fejlesztés, politika vagy program eredményeként várhatók. Egy új projekt fiskális vonatkozásait számos tényező határozza meg, beleértve a projekt jellemzőit és a projekt megvalósítási helyének jellemzőit. (IAIA, 2024)

Landau meghatározása szerint a gazdasági hatáselemzés (EIA) egy módszertan, amely egy projekt, program vagy politika egy meghatározott régió gazdaságára gyakorolt hatásainak értékelését szolgálja. A döntéshozatal fontos elemző eszköze, a stratégiai célok elérésének mérőszáma, amely kiegészíti a hatékonyság (költség-haszon) elemzés és a pénzügyi megvalósíthatóság elemzését. Az EIA hasznos a munkahelyekre, a bevételekre, a működési költségekre, a termelékenységre és a versenyképességre gyakorolt hatások kimutatására – és ezek iparágak, régiók közötti és időbeni eloszlásának vizsgálatára. (LANDAU, 2023)

Ausztrália Queensland államában a környezeti hatástanulmányi rendszerhez kapcsolódva külön gazdasági hatásvizsgálati modul is kialakításra került. Elsődleges célja a kulcsfontosságú gazdasági – pozitív és negatív – hatások azonosítása. Becslést is alkalmazhat a projekt gazdasági előnyei és költségei vonatkozásában. A gazdasági hatásvizsgálatnak azon túl, hogy meg kell becsülnie a projekt gazdasági hatásait, meg kell határoznia a az esetleges negatív hatások kezeléséhez szükséges intézkedéseket, és elő kell segíteni azt, hogy a projekt által generált gazdasági lehetőségek kiaknázhatókká váljanak. Módszertani szempontból kiemelendő, hogy a hatáselemzésnek tartalmaznia kell a projekt nélkül előálló helyzet leírását, szabványosított módszereket és információkat kell használni, minden a feltételezésnek megismerhetőnek kell lenni. Alapvetően két elemzési módszert alkalmaz: a regionális hatáselemzést, amely a helyi, regionális és állami szintű gazdaságra gyakorolt hatások jellegének és volumenének leírására szolgál, valamint a korábban már említett költség-haszon elemzést, amely a költségek és hasznok azonosítására szolgál. Az alkalmazott módszertől függetlenül a javaslattevőnek minden hatásvizsgálatban ki kell dolgoznia egy „hatáskezelési stratégiát” a gazdasági hatások kezelésére és a gazdasági lehetőségek kiaknázására. Szükséges, hogy konzultációra kerüljön sor a legfontosabb érdekelt felekkel és közösségekkel. (QUEENSLAND, 2017)

Több országban gyakorlat az úgynevezett társadalmi-gazdasági hatásvizsgálatok végzése. A dél-afrikai modellben céljuk a szakpolitikai kezdeményezések és jogszabályok nem kívánt következményeinek minimalizálása, beleértve a végrehajtásból fakadó és a nem várt hatásokat. Fontos eszközei a végrehajtási kockázatok előrejelzésének és az azok mérséklésére irányuló intézkedések ösztönzésének. Kihívást jelent, hogy egy olyan mélyen egyenlőtlen társadalomban, mint Dél-Afrika, minden politikának egyenlőtlenek a hatásai - ezért nem lehet egyszerűen összehasonlítani a költségek és a hasznok becsült értékeit, ehelyett a hatásvizsgálatoknak elemezniük kell a különböző csoportok költségeit és hasznait. Ezen kívül össztársadalmi vívmányokat is megjelenítenek a hasznok oldalán. A rendszer figyelembe veszi, hogy számos költséget és hasznot nem lehet reálisan számszerűsíteni. Figyelemre méltó eleme a modellnek a nem szándékolt hatások fő kialakulási mechanizmusának azonosítása az alábbiak szerint:

- nem hatékony végrehajtási mechanizmusok alkalmazása;
- az érdekelt feleknek túlzott költséggel kell szembenéznük a szabályozás betartása miatt;

- az új szabály céljaihoz kapcsolódó előnyök túl- vagy alulbecsülése;
- a kockázatok alábecsülése – más szóval a várt előnyök elérési esélyének túlbecsülése.

A dél-afrikai rendszer tehát mondhatjuk, hogy közepesen specializált hatásvizsgálati alkalmazott tudományterületet képvisel a gazdasági hatások társadalmi csoportokra gyakorolt eltérő hatásaira koncentrálva. (SOUTH AFRICA, 2015)

Kanadában is alkalmaznak a gazdasági hatásvizsgálatot szélesebb kontextusba helyező rendszereket – jellemzően a fentebb az ausztrál példánál látott módon, környezeti projektek vizsgálatához kapcsolódóan. A gazdasági-társadalmi hatásvizsgálat (Socio-Economic Impact Assessment, SEIA) a környezeti hatásvizsgálat során használt szisztematikus elemzés, melynek célja a tervezett fejlesztés lehetséges társadalmi-gazdasági kulturális hatásainak azonosítása, melyek az emberek, családjaik és a közösségek életét érintik. Ha az ilyen lehetséges hatások jelentősek és hátrányosak, a SEIA segíthet a fejlesztőnek és más feleknek a hatásvizsgálati folyamatban, hogy módokat találjanak az ilyen hatások csökkentésére, semlegesítésére vagy megelőzésére. A hatások alatt olyan lehetséges változásokat értenek, amelyeket közvetlenül vagy közvetve okoznak az ipari fejlesztési tevékenységek – ezek lehetnek pozitívak vagy negatívak. A modell kifejezi azt a változást, hogy az elmúlt években az ipari fejlődés hatásai a társadalom, a kultúra és a gazdasági tevékenység különböző formáira ugyanolyan jelentőségre tettek szert a környezeti hatásvizsgálat során, mint a primer fizikai-biológiai hatások elemzése. (MACKENZIE VALLEY, 2007)

Az adminisztratív terhek vizsgálata

Az adminisztratív terhek vizsgálatának módszertani alapjai

Rendszertanilag a gazdasági hatásvizsgálatok közé sorolható, azonban jelentősége, önálló megvalósítási gyakorlata és egyedi, világosan körülírható módszertani keretei okán külön alfejezetben mutatom be ezt a hatásvizsgálati irányt.

A 2000-es évek eleje óta a talán legmarkánsabb holland történeti modell elterjedését követően népszerűvé, mondhatni divatossá váltak az adminisztratív teherhez csökkentét célzó programok. Az adminisztratív terhek lényegében az állam által a vállalkozásokra vagy más érintettekre hárított, a kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó feladatokból fakadó költségek. Ilyenek például a jelentési, nyilatkozattételi, bevallási, nyilvántartási, adattárolási kötelezettségek ráfordításai. Nem minősül ezekkel szemben adminisztratív tehernek például maga az adófizetési kötelezettség – csak az adó kiszámításával, bevallásával, befizetésének intézésével járó fáradozás. Nyilvánvaló, hogy a cél az adminisztratív terhek csökkentése, ami által erőforrások szabadíthatók fel produktív tevékenységekre való felhasználás, a gazdasági növekedés és más, makroszinten támogatott célok elérése érdekében. Az adminisztratív terhek vizsgálata tehát tulajdonképpen a gazdasági hatásvizsgálatok speciális kérdéskört elemző, nagyban önállósodott fajtája – utóbbi jellegzetessége miatt tárgyalom külön alfejezetben.

Ha összegezzük az adott érintettre (például egy kisvállalkozásra) vonatkozó, adminisztratív terheket jelentő jogszabályi előírásokat, figyelembe vesszük az egyes terhek jelentkezésének gyakoriságát, valamint azok költségét, kiszámíthatjuk az adott entitás időegységre (jellemzően egy évre) jutó adminisztratív terheit. A Hollandiában kidolgozott Standard Cost Model (egyszerűsített költségmodell) kategóriákba sorolja az egyes adminisztratív tevékenységek élőmunka-óradíját (az elvégzésükhöz szükséges végzettség alapján), így az adott teher a gyakoriság, az egyszeri elvégzés időigénye és az óradíj szorzataként áll össze. Természetesen figyelembe kell venni az egyéb – nem munkaerő- – szükségletekből fakadó költségeket is. A fentiek szerinti kalkuláció nyomán pénzben kifejezett érték adódik, amelyet az érintettek számával megszorozva nemzetgazdasági szinten is láthatóvá válik a teljes teher – ezt pedig lehet viszonyítani az adott gazdasági szegmens árbevételéhez vagy akár a nemzeti össztermékhez.

A klasszikus holland adminisztratívteher-csökkentési program fókuszában olyan jogszabály-előkészítési mechanizmus állt, melynek során minden egyes jogalkotási előterjesztés tárgyalása előtt egy független szakértői intézet megvizsgálta az adott jogalkotási lépés várható hatását az adminisztratív terhekre, és a kormányzat a jogalkotással összefüggő döntéseiben figyelembe vette azt, hogy a szakértői elemzés szerint elősegíti-e az adott jogszabály az előre rögzített tehercsökkentési vállalások teljesülését.

Az egyszerűsített költségmodellt világszerte alkalmazzák, az Európai Bizottság is az adminisztratív terhek mérésére alkalmas módszerként tartja számon („TOOL #60”). A Bizottság meghatározása szerint az adminisztratív terhek azok a költségek, amelyek a vállalkozásokat terhelik a jogszabályból eredő „tájékoztatási kötelezettségekből” fakadóan. Ez a tájékoztatási kötelezettség információ-beszerzési vagy -előkészítési és azt követően az információ hatáság vagy harmadik fél rendelkezésére bocsátására vonatkozó kötelezettség.

Olyan kötelezettségekről van szó, amelyek elmulasztása jogsértést eredményez. Az adminisztratív költségek elkülönítését a következő csoportosítás segíti: a szabályozás költségei két kategóriába sorolhatók: pénzügyiek (adók, illetékek, büntetések, egyéb fizetési kötelezettségek) és a jogkövetést szolgálók. Az utóbbi kategória egyik al-kategóriája a jogkövetést szolgáló primer költségek (mint például szűrők beszerzése a szennyezőanyag-kibocsátási határértékek betartásához vagy tudás megszerzése, ami egy vizsga letételéhez szükséges). A jogkövetést szolgáló költségek másik kategóriája az adminisztratív terhek köre.

Az egyszerűsített költségmodell alapvető levezetése:

egységnyi költség = óradíj x ráfordított idő

éves előfordulás = érintettek száma x egy érintetthez vonatkozó éves előfordulás

összes költség = egységnyi költség x éves előfordulás. (CHARITÉ, 2004)

Egy 2006-2007-ben megvalósított olasz mintaprojekt során az egyszerűsített költségmodell (SCM) alkalmazásának számos gyakorlati kihívását azonosították. A vizsgálat főbb tanulságai között említhetők a következők:

- Az SCM javítja a politikai döntéshozók elkötelezettségét a szabályozás minősége irányában.
- Pragmatikus megközelítése elméletileg lehetővé teszi egy ország szabályozási rendszeréből fakadó adminisztratív terhek teljeskörű mérését. Erre más ismert módszer nincs.
- Az SCM hiányossága, hogy az előnyöket teljesen figyelmen kívül hagyja, és ez félrevezető eredményeket hozhat, ha nem körültekintően használják.
- Bizonyos költségeket sem vesz figyelembe, például a késedelmekből származókat.
- Módszertani problémát jelenthet a mért adminisztratív terhek nagymértékű ingadozásának lehetősége.
- Összehasonlító elemzések esetén fontos az egységes módszertan alkalmazása.

(CAVALLO, 2009)

Mintaprojekt az adminisztratív terhek meghatározására

Az egészségügyben számos, az állam felé megnyilvánuló kötelezettség hárul a rendszer résztvevőire. 2010-ben saját, a Kasszaorvosi Szervezet nevű orvosi egyesülettel együttműködésben végzett kutatásom során a háziorvosokra háruló adminisztratív terhek volumenét szerettem volna érzékeltetni. A vizsgálatot inkább kísérletnek, problémafelvetésnek, későbbi vizsgálatok modelljének szántuk, hiszen a végül értékelt praxisok elemszáma nem tette lehetővé statisztikailag releváns kvantitatív következtetések levonását. Megjegyzendő továbbá, hogy a 2010. decembere, az elemzés közzétételének ideje óta eltelt időben a jogszabályok természetesen módosultak, ami az adminisztratív terhekre vonatkozóan is változásokat eredményezett.

1) A vizsgálat alapjai

A vizsgálat célja az országban elsőként a háziorvosokat (beleértve a házi gyermekorvosokat is) terhelő adminisztratív terhek felmérése, majd az eredmények közvélemény és döntéshozók elé tárása – a tehercsökkentés megalapozása érdekében.

A 2. melléklet tartalmazza a vizsgált adminisztratív terhek listáját.

A projekt keretében a háziorvosi egészségügyi szakmai tevékenységhez kapcsolódó adminisztratív terheket vizsgáltuk – ezek mellett a jellemzően egyéni vállalkozás vagy betéti társaság formájában működő háziorvosi szolgáltatók természetesen az adott vállalkozás működtetésével kapcsolatos általános számviteli, adózási adminisztratív terheket is viselnek, de ezekre nem terjedt ki az elemzés. A vizsgálatban önkéntesen vehettek részt a Kasszaorvosi Szervezet tagjai, továbbá más, a projektről értesült háziorvosok.

Az elemzés az adminisztratív terhek vizsgálatának egyszerűsített költségmodelljén (SCM) alapul, amelynek során az adott adminisztratív teherrel egyetemi előfordulásának ráfordított időtartamát megszorozzuk az időegység alatti bekövetkezések számával, így megkapjuk az időegység alatti időráfordítást. Ezt követően az időegységre jutó munkabér alapján kiszámítható az adott teher bérköltsége, továbbá megjeleníthetők az egyéb, járulékos, akár nem időarányos kiadások is a praxisok szintjén és nemzetgazdasági szinten is. A vizsgálat nem számolt az egyéb költségekkel (posta-, papír- stb.).

2) Limitációk

A vizsgálat az elemszámra tekintettel nem alkalmas kvantitatív, statisztikailag megbízható következtetések levonására, pusztán modellkísérlet jelleggel további vizsgálatok alapját képezte (illetve képezhetne volna – ismereteim szerint azóta nem került sor hasonló elemzésre).

3) A vizsgálat menete

Az adminisztratív terheket két módszerrel azonosítottuk:

- 1) A háziorvosok szakmai tevékenységére vonatkozó jogszabályok teljes körét átvizsgáltuk, és minden, a háziorvosokra, illetve vállalkozásaikra vonatkozó, potenciálisan adminisztratív terheléssel járó kötelezettséget igyekeztünk azonosítani.
- 2) A projektcsapat tagjai (köztük két gyakorló háziorvos) a jogszabályokból azonosított kötelezettségek listáját áttekintette, és kiegészítették azt olyan terhekkel, amelyek nem szerepeltek a listán, illetve validálták a listán szereplő kötelezettségeket. Végül a projektcsapat tagjainak javaslatait én bíráltam el abból a szempontból, hogy azok adekvátak-e a vizsgálat szempontjából.

A vizsgálat kérdőívét és tájékoztatóját elektronikus levél formájában kapták meg a Kasszaorvosi Szervezet tagjai, akik elektronikus vagy hagyományos levélben küldhették be a kitöltött kérdőíveket.

A kitöltött kérdőívek 2010. október 10. és november 12. között érkeztek meg, ezt követően történt a feldolgozásuk, majd a vizsgálati összegzés elkészítése.

4) Számítási módszerek

A kitöltött kérdőívek feldolgozása során az egyik legfontosabb problémát a nem pontos, illetve nem egyértelmű adatok értékelése jelentette. Alapvetően a bizonytalan értékek figyelmen kívül hagyása, továbbá egymásnak ellentmondó alacsony és magas érték közül (egyéb számítási megoldás híján) az alacsonyabb érték került figyelembe vételre annak érdekében, hogy a minimálisra csökkentsük a vizsgálat felfelé (a magasabb adminisztratív terhek irányában) torzító hatását. Abban az esetben, ha becsült, „től-ig” jellegű értékeket adtak meg, a határértékek számtani átlagát vettük figyelembe. Ha szintén „től-ig” jelleggel, azonban valamilyen minőség mellérendelésével (pl. „új beteg: 15 perc, meglévő beteg: 3 perc”) adták meg az egy eseményre fordított időt, ugyanakkor nem jelezték az egyes altípusok előfordulási arányát, akkor a teljes esetszámmra a legalacsonyabb megadott fajlagos ráfordított idővel számoltunk. Amennyiben a gyakoriság valamilyen időszakhoz, eseményhez kötötten jelent meg (pl. „téli havi 3”), az adott időszak, esemény köztudomású tartama alapján számítottuk az előfordulást (téli havi 3 = évi $3 \times 3 =$ évi 9). Ha viszont bizonytalan volt a gyakoriság megfogalmazása („szükség esetén havi 2”), akkor 0 adminisztratív teherként vettük figyelembe az adott rovathoz írtakat. A kitöltés során lehetőség volt a ráfordítási időtartamok és a gyakoriság tetszőleges egységekben való kifejezésére. A fajlagos ráfordítási időtartamokat a feldolgozás folyamán egységesen percbé, a gyakorisági adatokat pedig eset/hónapba számítottuk át. A gyakoriság ettől eltérő mértékegységeinek átváltásakor a következő egyszerűsítéseket alkalmaztuk (figyelemmel a heti 5 napos munkarendre is): 1 hónap = 4,2 hét, 1 hónap = 21 nap

5) Eredmények

a. Résztvételi adatok, feldolgozhatóság

A kérdőívet összesen 40 háziorvosi praxistulajdonos háziorvos töltötte ki. Öt kérdőív papír alapon, 35 elektronikus levélben érkezett. A kitöltött kérdőívek közül csak 15 volt az értékelés során aggálymentesen figyelembe vehető. A többi kérdőívet jellemzően a következő okok miatt zártuk ki az értékelésből:

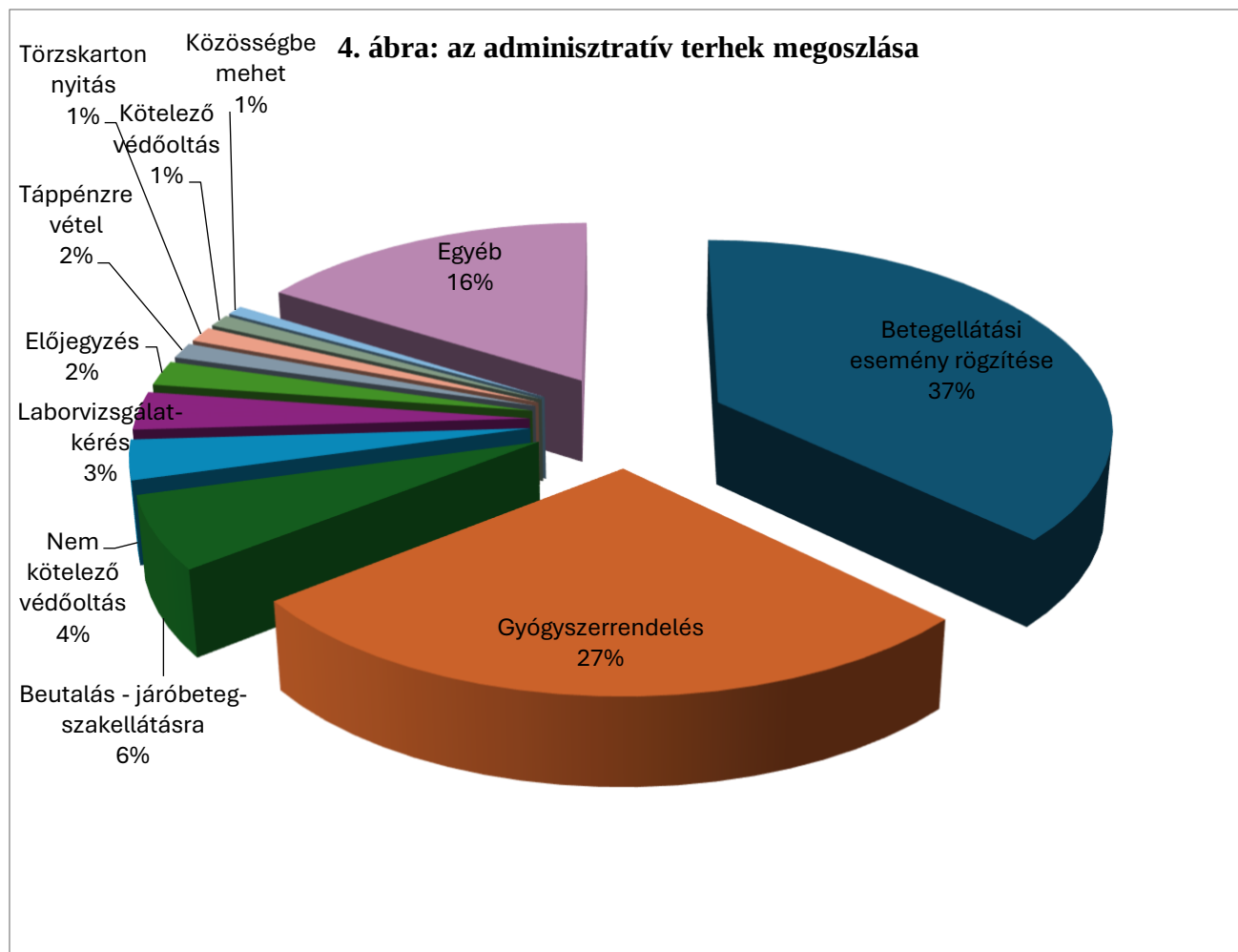
- a) Az adminisztratív terhek összesített, orvos általi időráfordítása a tényleges szakmai tevékenységet elvileg is kizáró mértékben megközelítette (sőt, akár meghaladta) az orvos által a praxisra fordított összes időként megadott időtartamot. Ennek valószínű oka lehet egyrészt, hogy sok háziorvos a tájékoztatóban foglaltak ellenére nemcsak a szakmai tevékenységhez kapcsolódó adminisztratív tevékenység, hanem a teljes (szakmai + adminisztratív) tevékenység idejét adta meg. Másrészt előfordulhatott, hogy nem pontos átlagidő megadása esetén (pl. „10-20 perc”) a figyelembe vett átlagérték (az előző esetben 15 perc) nem tükrözte a valós súlyozást.
- b) Nem vagy bizonytalanul szerepelt jelentős számú adminisztratív teher gyakoriságának mértéke, illetve csak az időegység (csak a nevező) szerepelt a nyilvánvalóan az adott időegységen belül többször előforduló terhek esetében (pl. „ritkán”, „/hónap”)
- c) Nem szerepelt a praxisra fordított rendelési, illetve összes idő, ami lehetetlenné tette a fenti a) pont szerinti összevetést.

b. Az adminisztratív terhek összesített mértéke

A praxisonkénti havi összesített adminisztratív teher 122 óra (=heti 29, napi közel 6 óra). Az egyes vizsgált praxisok eredményei havi 3640 és 11276 perc között szóródnak, vagyis mintegy háromszoros a különbség a legalacsonyabb és a legmagasabb értéket képviselő praxis között. Nem mutatható ki összefüggés a praxisok főbb paraméterei (méret, ellátottak kora, településtípus, területi ellátási kötelezettség léte, háziorként eltöltött idő, irodatechnikai felszereltség, rendelési idő, a praxisra fordított összes idő) és az összesített adminisztratív teher viszonylatában. Egyszerűsített számítási modellel élve az egy praxisra jutó teher hipotetikusan 50-50% arányban megosztva az orvos és az asszisztens között, összességében az adminisztráció 122 órás havi időtartamát 2/3 státusnak véve, orvosi bérre bruttó szuperbruttó havi 250 ezer forintot, asszisztensi bérre szuperbruttó havi 125 ezer forintot számítva egy praxis esetében az adminisztráció havi költségeként 125 ezer Ft adódik. Ez országosan összesen 6.500 háziorkénti és házi gyermekorvosi praxissal számolva havi 812,5 M forintot tesz ki, azaz éves szinten 9,75 Mrd forint – csak a bérköltségeket tekintve.

c. A legjelentősebb adminisztratív terhek

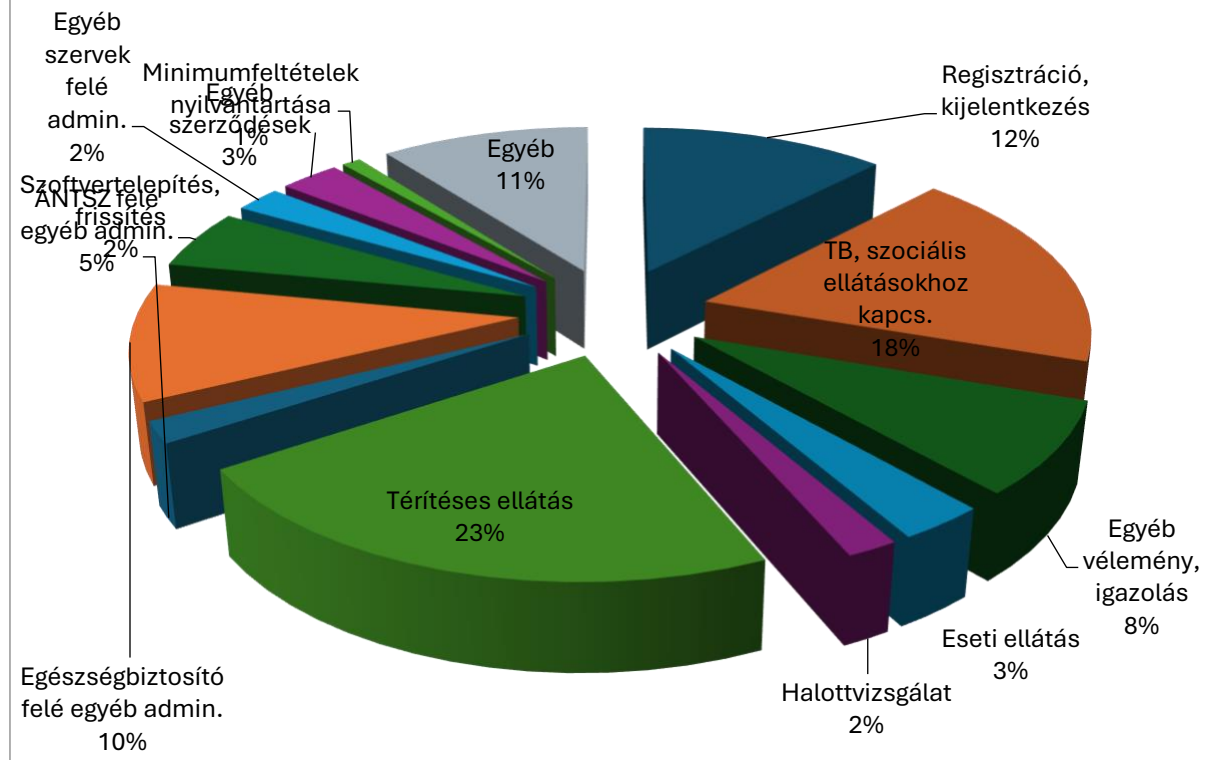
Havi összesítésben, átlagosan a betegellátási események rögzítése, a gyógyszerrendelés, valamint a járóbeteg-szakellátásra történő beutalás vezetik az adminisztratív terhek listáját. A következő (4.) ábrán látható az adminisztratív terhek megoszlása. Az ábrán az "Egyéb" körcikk tartalmazza a további mintegy 60 tehetípust.



Érdemes szemügyre venni a terhek mintegy kétharmadát kitevő két tehertípus fajlagosan ráfordított idejét a különböző adatszolgáltatóknál. A betegellátási esemény rögzítése átlagosan 5 és fél percet, míg a gyógyszerfelírás 3 perc 25 másodpercet vesz igénybe. Míg az első teher tekintetében másfél és tizenöt perc, az utóbbi esetben tizenöt másodperc és öt perc a szélső értékek. (Az utóbbi jelentős különbség részben abból is adódhat, hogy a válaszadók egy része vélhetően az egy receptre fordított időt adta meg – és szorozta meg később az időegység alatt kiállított receptek számával, míg mások az egy betegnek felírt összes receptre vonatkozó adatot adták meg – és vették figyelembe az érintett betegek számára vetítve.)

Az adminisztratív terhek csoportjai (kategóriái) szerinti megoszlást vizsgálva az általános betegellátási terhek teszik ki az összes teher 80%-át. A maradék 20% teher típus szerinti eloszlását a következő (5.) ábra mutatja.

5. ábra: Az általános betegellátási terheken túli teherkategóriák megoszlása



Ebben a körben legalább 10% mértékű a térítéssel ellátások adminisztrációja (ezen belül korábban láttuk, hogy a nem kötelező védőoltások regisztrációja a legjelentősebb tétel), a TB, szociális ellátásokhoz igazolások, vélemények írása (ezen belül a keresőképtelen állományba – táppénzre – vétel mellett a keresőképtelen státusz meghosszabbítása, nyomon követése a leginkább számottevő elem). Szintén ebbe a volumenkategóriába tartozik a praxisba tartozó páciensek regisztrálása, „kijelentése”, továbbá az egészségbiztosító felé megnyilvánuló adatszolgáltatási és egyéb terhek, mely utóbbiak közül a táppénzes jelentésekre fordított havi átlagosan több mint egy és negyed óra mellett a többi teher egyenként havi tizenöt percnél kevesebb ráfordítást igényel.

6) Megállapítások

1. Az elemzés alapján elmondható, hogy a vizsgált háziiorvosi praxisok havi adminisztratív terhelése átlagosan 122 óra. Ez az általában két főfoglalkozású munkatárssal működő praxisokban mintegy kétharmad státus felhasználását jelenti az adminisztrációs típusú feladatokra, vagyis az orvos és az asszisztens munkájának harmadát az adminisztráció teszi ki.
2. Az egyes praxisok adminisztratív terhelése háromszoros különbséget mutat, vagyis vannak olyan háziorvosok, akik a vizsgálatban megállapított átlagérték felét, míg mások másfélszeresét használják fel adminisztrációra. Ez a jó gyakorlatok terjesztésének fontosságát emeli ki, ami mélyebb vizsgálódást igényel; a praxist jellemző alapadatok nem mutatnak összefüggést a bevallott adminisztratív terheléssel.

3. Az adminisztratív terhek mintegy kétharmada két tételből: a betegellátás regisztrációjából, valamint a gyógyszerrendelésből adódik. Ez a tény arra mutat, hogy az adminisztratív terhek csökkentését e nagy számban előforduló tételek (betegvizsgálathoz, gyógyszerfelíráshoz kapcsolódó adminisztráció) egyszerűsítésével lehet igen hatékonyan elvégezni, ugyanakkor itt a fajlagosan egyébként is viszonylag rövid idő alatt végzett tevékenységek időigényének további csökkentése szükséges, ami jelentős kihívás; vélhetően a vizsgálat idején kevésbé elterjedt informatikai megoldások alkalmazása által azóta sikereket lehetett elérni ebben a tekintetben.
4. Az egyéb terhek tekintetében két fő iránya lehet a csökkentésnek: egyrészt a hatósági típusú adatforgalom, jelentési előírások további egyszerűsítése, másrészt pedig a házi orvosok társadalombiztosítás által nem vagy részben finanszírozott (térítéses), kevésbé rendszerszerű ellátásaival kapcsolatos egységes, egyszerűsített információkezelés megvalósítása. Utóbbi elsősorban a nem kötelező védőoltások (azon belül is az influenza elleni oltás) körüli bizonytalanságok felszámolásával is támogatandó.

A hatásvizsgálat elvégzése²⁹

A hatásvizsgálati mozgáster behatárolása

A konkrét módszertani elemek tárgyalása előtt mindenképpen indokolt meghatározni azokat a kereteket, amelyek között a mozgáster biztosított a hatásvizsgálat számára. A hatásvizsgálati folyamat felépítése előtt tehát tisztában kell lenni azzal, hogy mi várható el az adott folyamattól.

Az alábbi négy alkotóelem határozza meg az SZHV mozgásterét:

1. hatásvizsgálat célja³⁰,
2. felhasználható, rendelkezésre álló adatok,
3. az elemzéshez szükséges eszközök,
4. a rendelkezésre álló egyéb erőforrások.

Minden esetre vonatkozóan kijelenthető, hogy az elemzések előtt indokolt megvizsgálni mind a négy elemet, ugyanis ezek határozzák meg a SZHV sikerének esélyét.

1. A hatásvizsgálat céljának meghatározása

A **vizsgálat céljának meghatározása** az első, amit el kell végezni a hatáselemzések előkészítése során. Indokolt konkrétan megjelölni azokat a feladatokat, amelyeket el kell végezni, továbbá kiemelt fontosságú annak a vizsgálat előtti tisztázása, hogy milyen típusú eredményekre lehet végeredményként számítani. Fontos tudni, hogy a jogalkotó döntését mennyiben tudja potenciálisan befolyásolni a hatásvizsgálat eredménye, vagyis vannak-e olyan, akár irracionális szükségszerűségek, amelyek szempontjából nincs relevanciája a vizsgálat eredményének, ugyanis ebben az esetben akár meg is kérdőjeleződhet az elemzés elvégzésének értelme. Álláspontom szerint a hatásvizsgálat végzőjének ragaszkodnia kell a szakmaiság képviseléséhez: nem rendelheti alá azt a politikai akaratnak a döntéseket alátámasztó, elvtelenül létrehozott hatásvizsgálati eredményekkel. Az ellenben nagyon fontos kérdés, hogy a jogalkotó pontosan mire számít, milyen időkeretben, milyen további felhasználási szándékkal várja az eredményeket. Mindez kihat a későbbiekben tárgyalt módon az eredmények közlésének módjára is, ami megint csak nem a megrendelő szája íze szerinti eredmények előállítását, hanem az általa jól érthető és hasznosítható módon való megjelenítést jelenti.

2. Felhasználható, rendelkezésre álló adatok

A hatásvizsgálat csak abban az esetben lehet eredményes, ha jól megválasztott, hiteles és elegendő mennyiségű adatot használ, ezek azonban nem mindig állnak rendelkezésre az elemzés számára megfelelő módon. Ez esetben két lehetőség kínálkozik: vagy fel kell venni a hiányzó adatokat, és azok segítségével elvégezni a vizsgálatot, vagy az elemzés megbízhatóságának rovására kell olyan adatokat választani, amelyek többé-kevésbé

²⁹ Ez a fejezet nagyban támaszkodik KOVÁCSY, 2005 vonatkozó részeire.

³⁰ Az itt megjelölt cél nem tévesztendő össze a jogszabály-előkészítő által megjelölt célrendszerrel!

helyettesíthetik az eredeti elképzelésben szerepelteket. Ilyenek lehetnek például mások által, hasonló életviszonyok körében, illetve hasonló szabályozási helyzetekben végzett vizsgálatok adatai, vagy bármilyen rendelkezésre álló információ, amely körében a vizsgálatunk értelmezési tartománya szempontjából nagyobbban látjuk a felhasználhatóság előnyét, mint az esetleges különbségekből adódó bizonytalanságokat. Módszertani problémát, mondhatni paradoxont jelent ebből a szempontból az, hogy mindez nem állapítható meg tudományos eszközökkel: csak akkor tudnánk biztosan nyilatkozni az ilyen, más vizsgálati keretek között felvett és elemzett adatok adott vizsgálat körében való alkalmazhatóságának helyénvalóságáról, ha ténylegesen elvégeznénk az adatfelvételt az éppen vizsgált helyzetben is, és utólag összehasonlítanánk az eredményeket az analóg információk alapján vártakkal. Mindazonáltal számos területen állnak rendelkezésre olyan, akár statisztikailag igazolt összefüggésekre, jelenségekre vonatkozó adatok, amelyek megbízhatóan használhatók más vizsgálati helyzetekben is – különösen a környezet, az egészség és a gazdaság jól ismert összefüggései terén, de akár a társadalmi jelenségek körében is.

3. Az elemzéshez szükséges eszközök

A szükséges eszközök tulajdonképpen hasonló módon befolyásolják az SZHV mozgásterét, mint a rendelkezésre álló adatok: a rendelkezés által indokolt mélységű elemzésekhez nem mindig vannak a birtokunkban a megfelelő eszközök. Összetett problémák esetében előfordulhat például, hogy az addig jól működő – gazdasági, (matematikai) és társadalmi – modellek nem támogatják megfelelően a vizsgálatot. Ekkor mérlegelni kell az új eszközök kifejlesztésének lehetőségét, vagy az SZHV hatékonyságának csökkenését figyelembe véve kell megelégedni a rendelkezésre álló eszközökkel – hasonlóan az adatok, információk korlátozott rendelkezésre állásának helyzetével. Bár ahogy láttuk, számos nemzetközi iránymutatás, sorvezető áll rendelkezésre a hatásvizsgálatok elvégzése során alkalmazandó módszerekről, ezek némelyike szinte algoritmusszerűen nyújt segítséget az elemzésekhez, mégis igaz az, hogy „minden hatásvizsgálat más”, ezért nem lehet sablonszerűen alkalmazni az akár kiforrott, és már sok alkalommal használt paneleket. A hatásvizsgálat sikerének elengedhetetlen feltétele a vizsgálóeszközök, az elemzési módszerek haszánvizsgálati céloknak megfelelő, az arányosság-szemléletet tükröző megválasztása.

4. Rendelkezésre álló egyéb erőforrások

Bár utolsóként esik szó ezekről a tényezőkről, semmiképpen sem szabad lebecsülni a jelentőségüket. Az egyéb erőforrások közé sorolunk minden olyan tényezőt, amelyek az előbbi kategóriák kapcsán nem kerültek megemlítésre, de befolyásolja a hatásvizsgálat mozgásterét. Három erőforrást azonban indokolt kiemelni: a szakértelmet, az időt és az anyagi erőforrásokat (pénzt). A vizsgálatok mozgásterét ugyanis ezek a tényezők nagymértékben befolyásolhatják: ha az anyagi eszközök nem állnak rendelkezésre a megfelelő mértékben, sok esetben beszűkülnek az előző pontokban említett lehetőségek is, idő hiányában nem végezhető el az a vizsgálat, amely az adott jogszabály szempontjából a leghatékonyabb eredményt adná, és ha nincs a látókörünkben a vizsgálatok elvégzésére alkalmas szakembergárda, akkor szintén hiába rendelkezünk elegendő pénzzel és idővel.

Az említett elemek mérlegelésekor figyelembe kell vennünk a gyakran említett szűk keresztmetszet elvét: a hatásvizsgálatunk mozgásterét alapvetően mindig az az erőforrás fogja meghatározni, amelyikből a legkevesebb áll rendelkezésre.

Bizonyos esetekben egyes erőforrások konvertálhatók: a rendelkezésre álló erőforrások pótlólagos bevitelével – igaz, optimális felhasználásuk rovására – részben helyettesíthetővé válnak a szűkösen felhasználhatók. Ilyen esetben azonban mindig mérlegelni kell, hogy az adott helyzet indokolja-e ezt a megoldást. Például excesszív ráfordítással elképzelhető, hogy úrrá tudunk lenni az időszükén, és szakembereket is meg tudunk fizetni a vizsgálat elvégzése érdekében, azonban elképzelhető, hogy a hatásvizsgálat célját is tekintve nem éri meg ez a többlet-ráfordítás.

Általános hatásvizsgálati elvek

A szabályozás általános eszköz annak érdekében, hogy az állam szerteágazó szakpolitikai célkitűzésének megvalósításához segítségül hívja. Ezek a célkitűzések azonban nagy változatosságot mutatnak egyrészt a felhasznált eszközök (adók, támogatások stb.), másrészt – részben ezekkel is összefüggésben – a gazdasági és szociális szférába való beavatkozás iránya, módja és mértéke körében: a beavatkozás az életviszonyok teljes spektrumára kiterjedhet, az értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának szabályozásától, a régészeti lelőhelyek védetté nyilvánításáig. Fent szóba került már, hogy „minden hatásvizsgálat más”: ugyanazt a hatásvizsgálati megközelítést nem lehet alkalmazni minden esetben, tekintve a szabályozás tartalmi elemeinek különbözőségeit, tehát a most bemutatásra kerülő általános elvek nem egységes hatásvizsgálat-tervet adnak a szakemberek kezébe, hanem olyan szempontokat, amelyek figyelembevételével minden egyes hatásvizsgálati helyzetben önállóan kell megtervezni a folyamatot, megválogatni az eszközöket, a módszereket.

A professzionális hatáselemzés alapelveinek bemutatására több tanulmány is rendelkezésre áll, ezek közül kiemelkedő Thomas O. McGarity felmérése (MCGARITY, 1991) és a Nobel-díjas Kenneth J. Arrow társaival együtt kidolgozott elvrendszere (ARROW, 1996).

McGarity a szabályozási hatásvizsgálat folyamatának két alapvető funkcióját a következőképpen fogalmazza meg: „az átfogó elemzési racionalitásnak a szabályozási problémákkal való összefüggésbe hozása” és az eredmények közlése a döntéshozókkal. A megfogalmazott cél tehát az, hogy a hatásvizsgálat olyan folyamat legyen, amely során megtörténik a probléma felismerése, majd a racionalitás mezején maradván a megoldására leginkább alkalmas eszközök kiválasztása, végül pedig az eredmények közlése a jogszabályalkotókkal. Ennek megfelelően a cél olyan dokumentum elkészítése, amely az indokolt spektrumon és mélységben világosan bemutatja a szabályozás nyomán létrejövő hatások körét, olyan formában, hogy az a jogalkotók számára használható segítséget nyújtson a döntéshozatalban.

Az Arrow-elvek az elmondottakat annyiban egészítik ki, hogy hangsúlyozzák annak fontosságát, hogy leginkább a szabályozáshoz elsődlegesen kapcsolódó hasznok és költségek nettó jelenértékeinek összehasonlítását helyezték előtérbe. Az Arrow-elvek, azaz a csúcsmínőségű elemzés tíz eleme kiválóan megjeleníti a hatásvizsgálat szempontjából kötelező érvényűnek tekinthető kereteket, valamennyi hatásvizsgálat során irányadó szempontokat. A szerzők által erősen preferált, a hatásvizsgálat fő irányvonalát képviselő kitűnő költség-haszon megközelítés korabeli tengerentúli, a monetarizációt mai szemmel nézve kissé túlhangsúlyozó szemlélet tükröz, így a korszerű hatásvizsgálati célokkal összhangban csak némi (valóban csak finomhangolás mértékű) átalakítással és kiegészítéssel alkalmazható hatékonyan, ahogyan az alábbiak szerinti, Orbán Krisztiánnal kialakított keretrendszerünkben tükröződik. Ebben a

finomhangolásban szerepet kap az a szükségszerűség, miszerint álláspontunk szerint indokolt a hatásvizsgálat súlypontjait úgy meghatározni, hogy a jogalkotók számára összeállított SZVH tanulmányban a szociológiai, pszichológiai, környezetvédelmi, kulturális, méltányossági, és egyéb megközelítések nehezen, vagy egyáltalán nem monetarizálható elemei is kellő mértékben bemutatásra kerüljenek. Ha a hatásvizsgálatot patikamérlegként képzeljük el, amelynek egy-egy serpenyőjébe az egyes szabályok kedvező, illetve kedvezőtlen hatásai kerülnének, akkor nagyon kevés esetben találkozánk olyan helyzettel, amikor a megvizsgált hatások mindegyike azonos dimenzióban számszerűsíthető, és ezáltal a két serpenyő tartalma két homogén mennyiségként összehasonlítható lenne.

Alapelvek és a „realitás-szemlélet”

Az Arrow-elvekből kiindulva és a fentieket figyelembe véve a következőképpen fogalmazható meg a csúcsmínőségű hatásvizsgálat tíz alapelve:

Ad 1.: A hatások monetarizált, azaz pénzben való kifejezése többek között azért is hasznos megoldás, mert így azonos dimenzióban tudunk korábbi és későbbi állapotokat, versengő opciókat összevetni. Ugyanakkor nem mindig lehetséges ez: egy felújított fűtő élvezeti értékét nehéz forintban vagy euróban kifejezni. Ilyenkor is törekedni kell arra, hogy valamilyen mérőszámmal kifejezhető adatokat nyerjünk – éppen az összevethetőség érdekében.

98

módszer is kínálkozik: alapul vehetők jogtörténeti minták, alkalmazható más országok szabályozását feltáró jogösszehasonlítás, de „jogi ténykutatás” is, amely statisztikai és szociológiai vizsgálatok eredményeit használja fel. Az alternatívák léte növeli a jogalkotó döntési szabadságát. (DRINÓCZI, 2004) Ha nincsenek szabályozási, normaszöveg-alternatívák, akkor is szükséges a „do-nothing” opció, azaz az eredeti jogszabályi környezet változatlanul hagyása esetén várható és az egyetlen szabályozási javaslat következményeként kalkulálható hatások összevetése. Fontos hangsúlyozni, hogy a „do-nothing” választás nem jelenti azt, hogy minden változatlan marad, sokszor aktív szabályozási lépés szükséges ahhoz, hogy valamely mutató (például káros anyag levegőben mért koncentrációja) stabilizálódjon.

Ad 3.: A hatásvizsgálat elvégzésének szemléletbeli alapjaként határozható meg a „realitásszemlélet” fogalomként is összesűrítendő elv. Ez azt jelenti, hogy a hatásvizsgálati eredmények várható felhasználásának, döntésbefolyásoló erejének, valamint a rendelkezésre álló idő, anyagi erőforrások és elérhető szaktudás figyelembevételével határozzuk meg a hatásvizsgálati projekt terjedelmét, elemeit, a megválaszolandó kérdéseket. Egyszerűbben, valamennyire konkretizált példával úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha adott erőforrásból gazdálkodunk, akkor kevés embert várhatóan csekély mértékben érintő, politikusok által már eldöntött jogszabálymódosítás előzetes hatásvizsgálata helyett részesítsük előnyben a sok embert, jelentős mértékben érintő, tényleges döntésbefolyásolásra alkalmas másik szabályozás elemzését.

Ad 4-5.: A már említett „hogyan döntsük el, minek lesz számottevő hatása, ha még nem végeztük el a hatásvizsgálatot” problémát is magában rejtő, ezért a hatásvizsgálat megtervezésekor csak részleges megoldásokat nyújtó, mégis törekvés szintjén követendő elv.

Ad 6.: Fontos csapdája a hatásvizsgálatnak, hogy ne csak a szándékolt hatásokkal foglalkozzunk. Meg kell próbálni továbbá logikailag látótérbe hozni a közvetlen hatásokból következő további belátható következményeket. Elképzelhető, hogy a szabályozás közvetlen célcsoportján kívüli érintettekkel is kell számolni, így például valamely jogszabály potyautasait (a jogalkotó szándéka szerint a hatásokból nem részesülő, azonban valamely, a célcsoporthoz hasonló módon mégis jogosultságot eredményező ismérvvvel rendelkező érintetteket) is célszerű azonosítani, a hatásvizsgálat körébe vonni.

Ad 7.: Ahogy az 1. elvnél már a pénzben való kifejezéshez fűzött megjegyzésként szerepelt, a (bármilyen mértékegység szerinti) számszerűsítés mindenképpen hasznos. Az összevethetőség és a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében mindig szükséges jelezni azt, hogy tényszerű adatközlésről vagy számításokról, következtetésekről van szó, és közölni kell a bizonytalanság mértékét.

Ad 8.: Sokszor találkoztam olyan semmitmondó, megalapozottság helyett inkább kincstári optimizmust tükröző hatásvizsgálati megfogalmazásokkal, amelyek „jelentős pozitív változást”, „számottevő növekedést” jósoltak egy bevezetésre váró jogszabály hatásaként. Mivel ezeken a jelzőkön nem feltétlenül ugyanazt a mértéket, tartományt érti mindenki, nehéz a későbbi értékelés, összevetés, a célok teljesülésének ellenőrzése. Ha nincs megfelelő mérőszám, vagy a számszerűsítést lehetővé tevő tudományos alap, jobbnak tartom egyszerűen, őszintén leírni azt, hogy például „X és Y országok tapasztalatai alapján a jogszabályban testet öltő intézkedés bevezetése az ügyfelek elégedettségét fokozza, de ez a rendelkezésre álló adatok alapján pontosabban nem jelezhető előre”.

Ad 9.: Főként politikai vitákban gyakran találkozhatunk olyan érvek ütköztetésével, amelyek egymással össze nem vethető alapokon nyugszanak. Az egyik fél csak az egyszeri költségekkel számol, a másik a fenntartás költségeivel is. Egyikük a tervezett, másikuk a tényleges értékeket hozza fel állításának igazolására. Sorolhatnám még a laikus számára nem ennyire szembetűnő, de az adódó következtetések szempontjából nagyon jelentős eltéréseket okozni képes megközelítésbeli különbségeket. Így előfordul, hogy a maga vonatkoztatási rendszerében mindkét vitázó félnek igaza van, csak éppen nem egy malomban örölnek. A döntéshozói álláspont megalapozásához elengedhetetlen, hogy módszertanilag azonos alapokon álló, összevethető, következtetések levonására alkalmas legyen az elemzés, a már rendelkezésre álló, eltérő mechanizmusok útján létrejött eredményeket pedig valamiféle konverzióval próbáljuk meg közös nevezőre hozni.

Ad 10.: A félreértések, félremagyarázás elkerülése végett célszerű olyan eredményközlési gyakorlatot kialakítani, amelynek következtében a döntéshozó gyorsan, egyszerűen tud tájékozódni. Például előnyös, ha minden hatásvizsgálat összegzésében ugyanazok a kategóriák ugyanolyan sorrendben szerepelnek, a pénzben kifejezett hatások ugyanolyan pénznemben, a számok, a dátumok mindig azonos formátumban jelennek meg. (KOVÁCSY, 2020)

A csúcsmínőségű hatásvizsgálat tíz alapelvének bemutatása után néhány szót külön is szükségesnek tartok rászánni az ún. „realitás-szemléletre”, amely valójában az Arrow-elvek némelyikével is összefügg (különösen a kifejezetten erről szóló harmadik elvvel), illetve korábban is szóba került. Az Orbán Krisztiánnal bevezetett fogalommal megnevezett megközelítésmódot nem túlzás az „alapelvek alapelvének” nevezni, hiszen tulajdonképpen valamennyi alapelvvel van érintkezési pontja, az alapelvek helyes alkalmazására irányuló törekvések során célszerű figyelembe venni.

Az mindenki számára világos, hogy a szabályok társadalmi-gazdasági hatásai nagyon összetettek, és lényegében „minden mindenre” hatással lehet: ha az fogalmazódna meg feladatként, hogy egy rendelkezés összes elképzelhető következményét, így minden közvetett, tovagyrúzó hatást is be kell mutatni a hatásvizsgálati tanulmányban, akkor megoldhatatlan feladattal állnánk szemben. Egy ilyen cél olyan mértékben szétaprózná a rendelkezésre álló erőforrásokat, hogy értelmetlen, megvalósíthatatlan volna az ilyen célmeghatározású hatásvizsgálati rendszer.

A hatásvizsgálat „realitás-szemlélete” alatt azt értjük, hogy

A szabály – a jogszabály-előkészítő által megfogalmazott – tervezett céljainak ismeretében kell meghatározni magának a hatásvizsgálat célrendszerét.

A „hatásvizsgálat realitás szemlélete” a gyakorlat oldalára lefordítva tehát azt jelenti, hogy a komplex hatásvizsgálat eredményessége érdekében a vizsgálati terv elkészítése során mindvégig figyelembe kell venni a hatásvizsgálat jogalkotó számára meglévő jelentőségét, ennek megfelelően a ráfordítható erőforrások mértékét különösen a következők tekintetében:

- a hatásvizsgálat céljainak megfogalmazása,
- az egyes kutatási fázisok egymásra épülésének kialakítása, ezen belül a hatásvizsgálat objektíven ellenőrizhető mutatóinak kijelölése,
- az egyes kutatási fázisokba bevonandó, azokért felelős személyek körének meghatározása,

- az egyes kutatási fázisokból a következő fázisba való továbblépés feltételeinek kialakítása,
- az egyes munkafolyamatok idejének, egyéb erőforrásigényének meghatározása,
- az egyéb, az adott hatásvizsgált szempontjából releváns tényezők megtervezése

Ez a realitás-szemléletű kutatási terv a garanciája minden egyes SZVH-projekt sikerének: kizárólag megvalósítható kutatási célok fogalmazhatók meg a tervben, hiszen egyrészt megjelennek az egyes kutatási fázisok előfeltételei, továbbá az adott cél eléréséhez szükséges feladatok objektíven ellenőrizhető mutatói. A részfeladatok ellenőrzését, és ez által a végrehajtását az „ellenőrzési források” kijelölése biztosítja.

A jogász szerepe a hatásvizsgálati projektben

Miután maga a hatásvizsgálat mint interdiszciplináris tevékenység nem kifejezetten jogi feladat – még a jogszabályok hatásvizsgálata sem – a jogszabály-előkészítésben részt vevő jogász elsősorban koordináló, illetve megrendelői pozícióban kerülhet hatásvizsgálati projektekbe.

A megrendelői pozíció magyarázataként nagyon fontosnak tartom leszögezni, hogy a hatásvizsgálatot kezdeményező szerv a vizsgálati terep határaitól, a felhasználható erőforrásokról, a megválaszolandó kérdésekről rendelkezhet, de a hatásvizsgálat kívánt eredményét nem foglalhatja bele megrendelésébe, mivel ez esetben elvész annak integritása, független jellege. Ezt a trivialitást ellenkező gyakorlati tapasztalatok miatt szükséges hangsúlyozni. Szintén magától értetődik, hogy ha a hatásvizsgálatot végző intézmény független a megrendelőtől (például minisztérium nonprofit, civil háttérű szervezetet, független piaci szereplőt bíz meg az elemzés elvégzésével, és nem belső erőforrásokkal oldja meg a feladatot), könnyebben garantálható a vizsgálat függetlensége.

Ismert továbbá az a jogszabály-előkészítési habitus, amely a hatásvizsgálat jelentőségének elbagatellizálásával a normaszöveget előkészítő kodifikátor feladatának jeleníti meg a hatásvizsgálat legalábbis formális dokumentálását, néhány szavas, leginkább semmitmondó és csekély megalapozottságú következmény szerepeltetését az előterjesztésben. Vagyis törekedve bár a megalapozott hatásvizsgálati feladatellátás fontosságának hangsúlyozására egyúttal célszerű felkészülni jogászként arra is, hogy ha ez rajtunk kívül álló okokból nem valósul meg, akkor legalább fogalomrendszerében koherens módon, az ideálistól való eltérés tudatában tegyük meg korlátozott értékű hatásvizsgálati hozzájárulásunkat.

A tényleges hatásvizsgálatot ugyanakkor megelőzik olyan kifejezetten jogi tudást igénylő előkészítő lépések, amelyek alapvetően meghatározzák a későbbi, nem jogász szakemberek által elvégzendő számítások, mérések, becslések szükséges és elvárt körét.

Hogy érthető legyen mindez, vegyünk egy példát. Legyen a projekt „az új Ptk. utólagos hatásvizsgálata”! Ez a feladat így meglehetősen megfoghatatlan, még akkor is, ha a rendelkezésre álló erőforrásokat (különösen: anyagi források, idő) tisztázzuk. Konkrétabban meg kell ugyanis határozni, hogy az új Ptk.-n belül minek a hatásait kívánjuk megvizsgálni. Ha a civiljogi kódex szinte minden rendelkezését lényegesnek is tekintjük, biztosan szűkíteni kell

a vizsgálandó elemek körét, hiszen sok száz rendelkezés, rendelkezéscsoport vizsgálata lehetetlen vállalkozásnak tűnik.

Itt van döntő, jogszabályismeretet is igénylő szerepe a megrendelőnek, ugyanis ha szűkíteni kell a vizsgálandó szabályok körét, akkor neki kell megmondania, hogy melyek azok a számára kiemelten fontos rendelkezések, amelyekre a vizsgálatnak ki kell terjednie. Maradva az új Ptk. példájánál elképzelhető, hogy a kontraktuális felelősség és a kötelesrész régi Ptk.-beli szabályaihoz képest történt változásainak és az egészségbiztosítási szerződés speciális szabályai megalkotásának hatásai képezik a megrendelő elképzelései szerint a konkrét vizsgálandó terepet.

Maga a tényleges hatásvizsgálat is igényelheti a jogász szakmai szerepvállalását, mivel felmerülhetnek olyan jogértelmezési kérdések, illetve különösen előzetes hatásvizsgálati helyzetben különböző szabályozási koncepciók, normaszöveg-változatok mint a vizsgálat során összevetendő opciók közötti tényleges különbségek megvilágításának, az egyes rendelkezések közötti logikai kapcsolatok feltárásának szükségessége, melyben a jogértelmezés klasszikus nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti szempontjait felhasználói szinten ismerő jogász segítsége szükséges – különösen ha a hatásvizsgálati team tagjai inkább folyamatábrákon vagy algoritmusokban, és kevésbé jogászosan fogalmazott szövegekben igazodnak el otthonosan.

Végül a hatásvizsgálat eredményeinek a jogalkotó szerv, a közigazgatási szakemberek és politikusok számára történő bemutatásában is fontos szereplő lehet a jogász, aki a felhasznált hatásvizsgálati eszköztár szempontjából akár laikusként jól meg tudja ítélni a következtetések bemutatásának a kellő információ nyújtásához, ugyanakkor a felhasználó általi érthetőség érvényesítéséhez is célszerű módszereit és részletességét. (KOVÁCSY, 2020)

A hatásvizsgálat előkészítése

A vizsgálandó rendelkezések körének meghatározása

A hatásvizsgálat megtervezésének elengedhetetlen lépése annak eldöntése, hogy valójában pontosan mi is az, aminek a hatását vizsgálni kívánjuk. Amennyiben egy átfogóbb viszonyrendszerre vonatkozó szabályozási környezet (nem feltétlenül egyetlen jogszabály) hatásait kívánjuk vizsgálni, első lépésként ki kell emelnünk azokat a súlyponti kérdéseket, amelyek a számottevő hatások alapján érdemesek az elemzésre. Ha egy adott tevékenységre, jogra, kötelezettségre, élethelyzetre vonatkozó szabályok összessége az elemzés tárgya, akkor is szükséges a vizsgálandó területek általános célkitűzéshez képest történő konkrétabb körülhatárolása, míg egy adott rendelkezés vizsgálata esetén lényegében eleve egyértelmű a hatáselemzés tárgya.

A fentiek szerint elképzelhető tehát átfogó és különböző mértékben körülírt hatásvizsgálat. Kézenfekvő, hogy hasonló részletesség esetén az átfogó vizsgálat ráfordítás-igénye magasabb.

Azonban – a hatásvizsgálat céljától függően – gyakran fordul elő, hogy átfogó szabályozás hatásvizsgálata esetén csak a legfontosabb tényezők elemzésével foglalkozunk.

Az általános – konkrét folytonos dimenziójában elhelyezhető hatásvizsgálati helyzetek szemléltetésére most négy önkényesen kiválasztott, karakteresnek szánt típuson keresztül kísérel meg bemutatni ezek sajátosságait.

6. ábra: A hatásvizsgálat lehetséges célterületeinek szemléltetése



A teljes szabályozási környezet hatásvizsgálata – „általános hatásvizsgálat” (Példa: a kórházakra vonatkozó szabályok)

Ennek a vizsgálatnak tartalmaznia kell a vizsgált esetben egyebek mellett a kórházak működésének szakmai követelményeire, a működtetés pénzügyi feltételeinek biztosítására, az egészségügyi személyzet munkajogi helyzetére, a betegellátásra, a betegjogok és -érdekek tiszteletben tartására vonatkozó szabályokat. Ezek a rendelkezések – amennyiben nem kifejezetten körülhatárolt jogterületként önállósodott szabályozási háttér átfogó vizsgálatának a gyakorlatban különösebb gyakorlati haszonnal ritkán kecsegtető esetével szembesülünk – különböző, akár több jogágot képviselő jogszabályokban találhatók meg. Esetünkben például – tekintettel arra is, hogy a kórházak lehetnek állami vagy magántulajdonúak és -finanszírozásúak, egyes szabályok az államháztartási, az állami szervezetrányításról szóló jogszabályokban, mások az egészségbiztosítási vagy éppen betegjogi szabályozásban lesznek megtalálhatók, de a Polgári Törvénykönyv, illetve különböző munkavégzésre irányuló jogviszonyokra vonatkozó rendelkezések is relevánsak lehetnek. A vizsgálatot tehát általában nem adott jogszabály keretein belül, hanem a funkcionalitás elve alapján csokorba foglalt jogszabályokra, jogszabályi fejezetekre, rendelkezésekre kiterjedően szükséges elvégezni. Mindez nem meglepő, hiszen ahogy a tudományfejlődés utóbbi évszázadokban tapasztalt folyamatában az alkalmazott ismeretanyag több területről származó összessége idővel új

tudományterületté forrhat össze, úgy a változó életviszonyok a hagyományos kódexek szabályozási határait is képesek feltörni, teret engedve a rendelkezések újszerű csokorba gyűjtésének. Ilyen törvényalkotási tendenciák figyelhetők meg a modern technikai lehetőségek, mint a repülés, a hírközlés alkalmazása területén, de a példánkban szereplő egészségügy is szemléletes terepe ennek a jogfejlődési iránynak.

Az átfogó vizsgálat esetén a jogrend viszonylagos ismerete és a szóba jövő joganyag – akár jogszabálygyűjteményben, címszavak alapján történő keresés általi – áttekintése elégséges lehet a vizsgálati kör határainak kijelöléséhez – a szakterületen jártas szakemberek tisztában vannak azzal, hogy a „minden mindennel összefügg” helyzetben nagyjából hol érdemes meghúzni a témához szervesen kapcsolódó szabályozási elemek elvi vizsgálati határvonalát. A komolyabb módszertani feladat itt a konkrét vizsgálandó szabályok kiválasztásának kérdése, ugyanis egy ilyen komplex vizsgálati területen a „bőség zavara” áll fenn a vizsgálható kérdések terén, ugyanakkor az erőforrások és – szerencsés esetben ezzel összhangban – a hatásvizsgálat megrendelőjének elképzelései ennél lényegesen szűkebb fókusz kialakítását teszik szükségessé. A hatásvizsgálati tevékenység ideális elvárását célozza meg, azonban az esetek jelentős részében nem reális az a megközelítés, hogy a hatásvizsgáló szakemberek csak pontos megrendelés alapján, a konkrét kérdések elemzésével foglalkozzanak, hiszen a megrendelőnek sok esetben nincsenek határozott elképzelései azzal kapcsolatban, hogy miként lehetne a vizsgálni kívánt szabályozási terület legfontosabb elemeit kiemelni, vagy hogy egyáltalán melyek azok. Előfordulhat, hogy a hatásvizsgálat kezdeményezője számára nem evidencia az, hogy az általános vizsgálatnak is konkrét, kézzel fogható elemekből kell összeállnia. Érkezhet megrendelés – a szóban forgó példától időlegesen eltávolodva – „az adójogszabályok hatásvizsgálata” célmeghatározással. Ez a megfogalmazás nyilvánvalóan nem fordítható le közvetlenül konkrét tevékenységekre. Meg kell határozni azokat a körülírt problématerületeket, amelyekre vonatkozóan alkalmazzuk a hatásvizsgálati módszereket. Ilyen terület lehet az adómértékek, „adókulcsok”, adósávok kialakítása, a jövedelem-, vagyon-, fogyasztási adók viszonyának kérdése, az adózás rendjének adminisztratív, szervezeti vonatkozásai, az adózók érdekeinek védelme, az adóelkerülés szankciórendszere stb. A vizsgálat tényleges célja alapján kell eldönteni azt, hogy milyen részterületek mekkora súllyal szerepeljenek a hatásvizsgálatban – és ha mindezt a megrendelő „magától” nem definiálja, szükséges segítséget nyújtani ahhoz, hogy kiforrott elképzelésekkel lehessen nekivágni a hatásvizsgálatnak. A vizsgálandó kérdések meghatározásának módja tehát nagymértékben függ a vizsgálati helyzettől, a vizsgálat céljától.

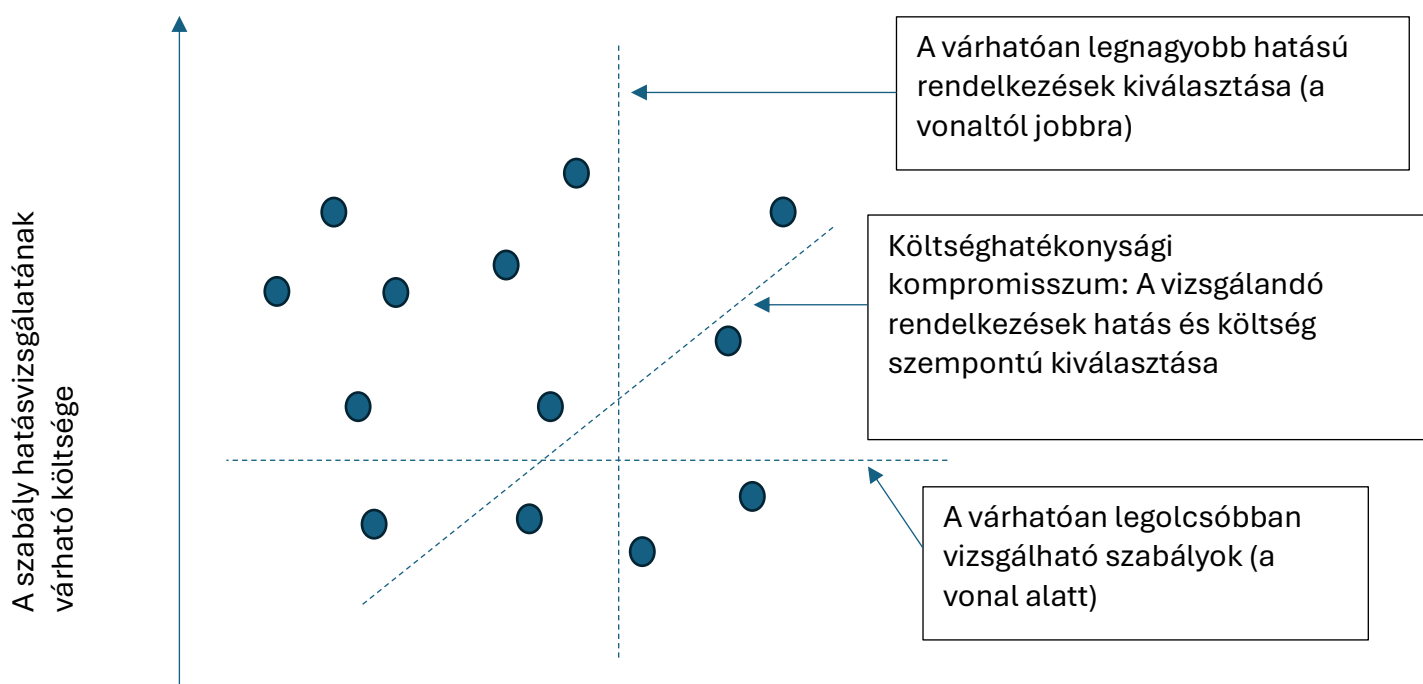
Előzetes hatásvizsgálat esetében lényegesen nagyobb szerep jut a várható hatások tapasztalati fogódzók hiányában történő előrejelzésének, és ezzel összefüggésben a jövőben várhatóan számottevő hatást kiváltó szabályozási elemek kiválasztásának. A hatásvizsgálat előkészületi fázisában – a szabályozás elemeinek ismeretében – elsősorban szaktudásbeli erőforrásokra alapozva kell meghatározni azokat az elemeket, amelyeknek a hatásait vizsgálni kívánjuk. Ebben nagymértékben kell támaszkodnunk az adott szakterület elméleti szakembereinek tudására. Utólagos hatásvizsgálat alkalmával nagyobb szerep jut a gyakorlati tapasztalatok értékelésének. A hatásvizsgálati folyamatba be kell csatornáznunk a jogalkalmazás során szerzett ismereteket, érdemes megvizsgálnunk a felmerült problémákat. Látható tehát, hogy míg az előzetes hatásvizsgálatnál elsősorban a rendszertani, didaktikai, szakmai szempontok jelennek meg erőteljesen a vizsgálandó szabályok kiválasztásánál, addig az utólagos hatásvizsgálat esetében már támaszkodhatunk a gyakorlati tapasztalatokra, a jogalkalmazás során problématerületekként kikristályosodott diszfunkciókra is.

Azt, hogy az általános hatásvizsgálat keretében hány darab konkrét jogszabályi rendelkezés hatásait elemezzük, nagyban függ a célkitűzéstől, erőforrásainktól. A leginkább releváns

szabályok kiválasztásából azonban – a hatásvizsgálat sikere érdekében – nem engedhetünk. A 7. ábra szemlélteti a különböző ráfordítási lehetőségek esetén választandó stratégiát: nyilvánvalóan az a tudományosan támogatható megoldás, ha a leginkább releváns (illetve mivel a már jelzett módon előre nem tudjuk, mennyire lesznek ezek a rendelkezések ténylegesen relevánsak, a leginkább relevánsnak gondolt) szabályok vizsgálata történik meg, ugyanakkor előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a jogalkotó valamilyen eredményt fel kíván mutatni, így akár kisebb jelentőségű, de gyorsabban, olcsóbban megvizsgálható szabályok hatáselemzését rendeli meg. Álláspontom szerint, mivel ez a hatásvizsgálati folyamat fent bemutatott tudományos/értékválasztási összetevői elemzése szerint elsősorban értékválasztási kérdés, azon túl, hogy a hatásvizsgálat végzője részéről célszerű a figyelmet felhívni az e téren esetlegesen előálló aránytalanságra (kevésbé fontos szabály kiválasztására), a hatásvizsgálat akkor is elvégezhető korrekt szakmai keretek között, ha a megrendelő tartja magát a szakmai álláspont szerint nem tökéletes fókuszú megrendeléséhez.

Az alábbi ábrán tehát a függőleges szaggatott vonaltól jobbra elhelyezkedő, korongokkal jelzett hipotetikus rendelkezések képviselik a várhatóan legnagyobb hatásúakat – így hatásvizsgálati-szakmai értelemben ezek közül annyinak a kiválasztása támogatható, amennyinek a vizsgálatára az erőforrás-szükségletet érintő becslések alapján lehetőség lesz. Ha több a rendelkezésre álló erőforrás, akkor a vonal balra, a kevésbé számottevő hatású rendelkezések irányában mozgatható, vagyis a kevésbé jelentősnek tartott (de releváns) további rendelkezések vizsgálatba vonása is lehetséges. A vízszintes szaggatott vonal szerinti elhatárolás költségtakarékossági szempontú: itt azokat a rendelkezéseket választjuk ki elsődlegesen, amelyek várhatóan olcsón vizsgálhatók. Ebben a logikában a szaggatott vonal felfelé mozgatható az erőforrások növelése esetén. A várható hatások nagyságát és a költségkereteket egyaránt figyelembe vevő „költséghatékonysági kompromisszumot” a ferde szaggatott vonal képviseli – látható, hogy a tőle jobbra-lefelé elhelyezkedő mezőben elhelyezkedő kiválasztott rendelkezések azok, amelyek relatíve nagy hatásúak és egyben relatíve olcsón vizsgálhatók. Minél fontosabb a hatások mértéke, annál meredekebb a szaggatott vonal, ha pedig a költségmegtartást kell nagyobb súllyal érvényesíteni, akkor jobban közelít a vízszinteshez.

7. ábra: A vizsgálandó szabályok kiválasztása



Egy funkciócsoport szabályozásának vizsgálata (Példa: a kórházak egészségbiztosítási finanszírozására vonatkozó szabályok)

Ez a vizsgálati szint „közepes elvontsági szintű”, az adott szabályozási terület egyetlen, azonban még önmagában is igen komplex összetevőjét teszi elemzés tárgyává. A vizsgálati terület jól definiált, azonban az értékelendő szabályok pontos köre itt is meghatározandó. A vizsgálandó jogszabályi háttérre jellemző a vertikális elrendeződés, vagyis a szabályok többsége itt már egy törvényben, valamint az ahhoz kapcsolódó végrehajtási szabályokban található meg. Az adott jogszabályokon belüli szelekció is szükséges lehet, hiszen a vizsgálandó szabályok köre nem feltétlenül jelenti a releváns jogszabályok egészét, valószínűbb, hogy csak bizonyos fejezetek, szabályozási részterületek áttekintése indokolt.

Példánkban a hatályos joganyag következő elemeinek áttekintése tűnik elsősorban szükségesnek:

- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény IV. Fejezete (Az egészségbiztosítás keretében igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások biztosítása)
- 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások biztosításáról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról (A kötelező egészségbiztosítás ellátásainak biztosítását szolgáló szerződések)
- 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól (I. Általános rendelkezések, IV. Egészségügyi szakellátás)
- 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről

A konkrét célhoz mérten természetesen itt is felhasználhatók az 1. (általános) szinten alkalmazható módszerek – azzal, hogy itt nem lesz szükség a területen általános szakértelemmel rendelkezők bevonására abból a célból, hogy kiemeljük a várhatóan jelentősebb hatással járó szabályozási részterületeket (hiszen ez a részterület adott), ellenben indokolt specialistákat bevonni a konkrét terület hatások szempontjából leginkább releváns rendelkezéseinek azonosításába.

Egy szűkebb funkció szabályozásának vizsgálata (Példa: a kórházi krónikus betegellátás finanszírozása)

Ebben az esetben már kifejezetten körülhatárolt szabályozási terület vizsgálatára kerül sor. A kérdéses tárgykör általában csak szakértő számára körvonalazódik egyértelműen, a vizsgálandó szabályok körének meghatározása speciális szaktudást, a szabályok gyakorlati alkalmazásával, szakmai összefüggéseivel kapcsolatos ismereteket igényel. Várhatóan kevesebb, a konkrét vizsgálati lehetőségek tekintetében egyértelmű helyzetet teremtő szabály kerül terítékre ezen a vizsgálati szinten.

Példánkban a vizsgálandó szabályok elsődlegesen az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999.

(III. 3.) kormányrendeletben lelhetők fel. A rendelet szerkesztési elvei alapján a fekvőbeteg-ellátás különböző részterületei egységesen jelennek meg, ezért a krónikus ellátásra vonatkozó szabályok és információk szétszórtan, elsősorban a 36-41. §-okban, továbbá egyes mellékletekben találhatók meg.

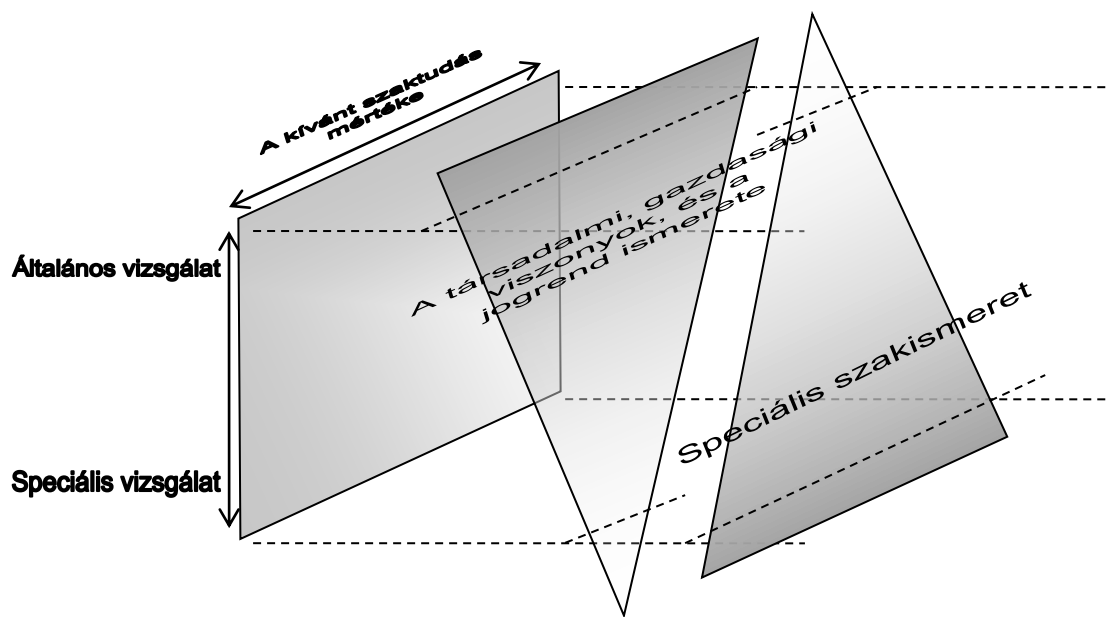
Itt is maradt még rendelkezés-azonosítási feladat, hiszen a célmeghatározás nem jelöli ki egyértelműen azt a rendelkezést, amelynek a következményei vizsgálándók – igaz, a szakterületen jártas szakemberek számára egyértelmű, hogy a releváns rendelkezéseket a fenti jogszabályhelyeken kell keresni. Szintén feladat lehet még ezen a fentebbi példákhoz képest jóval konkrétabb terep-meghatározási mélységben a vizsgálándó konkrét rendelkezések kiválasztása, mivel nem lehetünk biztosak abban, hogy valamennyi releváns szabály elemzésére lehetőséget adnak a rendelkezésünkre álló keretek.

Egy konkrét szabály vizsgálata – „konkrét hatásvizsgálat” (Példa: a krónikus ellátás teljesítményfinanszírozási szorzószámai)

Itt már egyértelműen adott a vizsgálándó szabály – a fent említett szorzószámokat a 43/1999. (III. 3.) kormányrendelet 8. melléklete tartalmazza. Nem igényel tehát szakértelmet a vizsgálati terület behatárolása, annál több és speciálisabb jártasság szükséges viszont a vizsgálati terület jelentőségének megítéléséhez, továbbá a későbbiek során a szabályozás tényleges értékeléséhez, a hatásvizsgálathoz, hiszen adott esetben még a kérdéses szakterületen dolgozók közül is csak kevesen rendelkeznek az adott probléma megítéléséhez szükséges tudásanyaggal.

A fentiek szerint változóan körülhatárolt hatásvizsgálati kör által igényelt felkészültség jellegét és mértékét szemlélteti a 8. ábra.

**8. ábra: A vizsgálati dimenzió és a kívánt szaktudás
mértéke közötti kapcsolat**



Megismétlem, hogy a négy bemutatott szint mellett számos átmeneti helyzet is előadódhat a vizsgálat „általános-konkrét” dimenziójában.

Még egyszer hangsúlyozom továbbá, hogy a fenti lépések a hatásvizsgálat célterületeinek meghatározásához, a vizsgálandó szabályok körülhatárolásához szükségesek, ami az első feladat a hatásvizsgálat szakmai folyamatában.

A hatások és azok érintettjeinek meghatározása

A vizsgálandó szabályok pontos meghatározása után a hatásvizsgálat következő lépése a hatástípusok, hatások feltérképezése. Talán ez az a pontja a hatásvizsgálatnak, amelynek véghezvitele a legnagyobb mértékben befolyásolhatja az elemzés potenciális sikerét, ugyanakkor erre a tevékenységelemre vonatkozóan adható meg a legkevesebb általános érvényű fogódzó.

A vizsgálandó hatások mibenlétük tekintetében az egyes hatástípusokat bemutató, korábbi fejezetek alapján kategorizálhatók; e fejezetek ismerete tehát szükséges ahhoz, hogy az itt felvázolásra kerülő elvek mentén meghatározhassuk a vizsgálandó hatásokat.

A hatások feltérképezésében természetesen a szabályozott életviszony kapcsán látótérbe kerülő összefüggésrendszer, ok-okozati kapcsolatok minél alaposabb ismeretére van szükség. Ehhez elsősorban – a hatásvizsgálat „társadalmi-gazdasági” fő vonulatának megfelelően – a bemutatott szociológiai és közgazdasági, valamint az egyes vizsgált életviszonyokhoz kötődő

szakterületek (környezetvédelem, egészségtudományok, közigazgatás-tudomány stb.) nyújthatnak segítséget. A szakmai megalapozottságon túl, illetve azon belül elengedhetetlen az adott szabály „értelmezési tartományával”, területi, személyi, tárgyi hatályával kapcsolatos valós tények és összefüggések átfogó ismerete.

Érezhető, hogy a fenti ismeretekkel minden területre vonatkozóan nem rendelkezhet a hatásvizsgáló szakember. Ezért fontos a munkacsoport megfelelő összeállítása, illetve a konzultáció lehetőségének kiaknázása. A munkacsoportba tehát – természetesen a szabály jellegének és a hatásvizsgálat volumenének megfelelő mértékben – szabályozási (jogi), közgazdasági, szociológiai, hatásvizsgálati, valamint egyéb releváns ismeretekkel rendelkező szakembereket kell bevonni, illetve a hatásvizsgálatot végzőnek ilyen ismereteket kell felhasználnia. A valós állapotok és folyamatok minél pontosabb leképezése érdekében szükséges valamennyi érintett csoport szempontjait figyelembe venni a lehetséges hatások felvázolásában, ezért a korszerű hatásvizsgálati szemlélet nem kizárólag szakterületi szakértőket, hanem a potenciális érintettek képviselőit is bevonja ebbe a fázisba is. A nagyobb hatásvizsgálati Célravezető lehet az érdemben érintettek körének hozzávetőleges felvázolása és képviselőik mielőbbi bevonása a hatásvizsgálati folyamatba azzal, hogy az érintettek pontos meghatározására itt is a vizsgálandó hatások kijelölése után kerülhet sor.

Mivel tehát álláspontunk szerint – legalábbis a körülírtabb szabályok esetében – a hatásvizsgálat első fázisai felépítésének folyamatában a lehetséges hatások felvázolása általában meg kell, hogy előzze az azok által érintett csoportok listájának összeállítását, a hatások körvonalazásakor nem áll módunkban az érintettek képviselőit segítségül hívni. Ezért a jogszabály-előkészítésben részt vevő szakemberek felelőssége a releváns hatások feltérképezése. A munka további fázisaiban természetesen itt is kiemelt szerepe lehet az érintettekkel történő konzultációnak, azonban a vizsgálat irányait alapvetően meghatározó kezdeti fázisban résztvevő *core team*nek a lehető legszélesebb körben, objektivitásra törekedve kell a lehetséges, és azon belül a releváns hatásokat felvázolnia.

Az érintettek körét és a vizsgálandó hatásokat érintő vizsgálat tehát az egyes elemzésekben időben helyet cserélhet, értelemszerű sorrendjük kialakításának szükségességét hangoztatva az alábbiakban mindkét részfolyamat bemutatásra kerül.

A vizsgálandó hatások körének meghatározása

A közelebbről megvizsgálandó hatások minél teljesebb körvonalazásához a legmegfelelőbb eszköz a *brain-storming* (ötletelés vagy népszerűbb nevén ötletbörze), ahol minden (ideális esetben általában 5-7) bevont szakember szabadon elmondja vagy leírja az adott problémával kapcsolatban felmerülő ötleteit. A *brain-storming* technika lényege az, hogy negatív visszajelzéstől való félelem nélkül, felszabadult csoporttagok részéről viszonylag nagy számú ötlet fogalmazódhat meg, amelyek közül kiválaszthatjuk a számunkra értékeseket.

Természetesen a hatásvizsgáló egyedül is vállalkozhat a szabályozás lehetséges hatásainak számbavételére, azonban nagyobb eséllyel vázolhatjuk fel a hatások teljes körét különböző gondolkodású, szaktudású csoporttagok együttműködésében.

Csakúgy, mint a vizsgálandó szabályok kiválasztásánál, a hatások számbavételénél is az egyik legfontosabb feladat a lényeges, számottevő elemek elkülönítése a csekély jelentőségűektől. Ez a hatásvizsgálat vezetőjének felelőssége, és a realitás-szemlélet messzemenő alkalmazását

igényli. Az egyes hatások jelentőségén túl ugyanis a hatásvizsgálat pénzügyi, időbeli és egyéb adottságainak figyelembevétele szükséges a jelentős (a továbbiakban vizsgálandó) hatások körének meghatározásához.

Melyek a jelentős hatások?

A „jelentős” kifejezés értéktelített fogalom, ezért természetes, hogy a jelentőség megítélése pusztán tudományos alapon nem, csak értékválasztás után lehetséges. A hatások jelentőségének megítéléséhez fogódzót nyújthatnak, ha úgy tetszik, másodlagos ismérvként használhatók fel a következő kérdésekre adott válaszok:

1. A hatás mennyiben változtatja meg az egyes emberek életkörülményeit, lehetőségeit? Már ez a kérdésfelvetés is szubjektív válaszokat sejtet, azonban a valószínűsíthető társadalmi értékítélet szerint alapvető változásra lehet példa a súlyos betegségből való felgyógyulás, a munkába állás, a lakáshoz jutás, illetve az ezekkel ellentétes negatív események. Ezekhez képest kisebb jelentőségű változás a lakókörnyezet, az út- vagy levegőminőség nem alapvető megváltozása, míg szinte érzékelhetetlen hatás az egyén számára egy ritka rovarfaj eltűnése.

A fentiekkel kapcsolatban két dolgot mindenképpen azonnal le kell szögezni. Egyrészt számos hatás számszerűsíthető, és a hatás mértéke befolyásolja jelentőségét. A vizsgálat kezdetekor ezért érdemes becslést végezni annak érdekében is, hogy minden, várhatóan jelentős hatás elemzése megtörténjék a későbbiekben. Másrészt elképzelhető, hogy valaki számára egy állatfaj eltűnése súlyosabb hatást jelent, mint saját munkahelyének elvesztése. A hatásvizsgálat során azonban a keretek meghatározott volta miatt szükséges az adott erőforrásokból megvizsgálható, valamiféle vélhető társadalmi értékítélet szerint legfontosabb hatásokra koncentrálni. Amennyiben lehetőség nyílik a hatások szélesebb körének elemzésére, a hatásvizsgálat eredményei alapján a jogalkotó döntheti el, hogy adott esetben milyen típusú hasznosság értékesebb számára.

2. Hány embert érint a hatás? Milyen az érintettek megoszlása különböző ismérvek szerint?

A hasznosságok megoszlása a legalapvetőbb társadalompolitikai tényezők közé sorolható. A lehető legnagyobb összes hasznosság elérésének alapvető elvét leszámítva a többi, a szabályozás során követendő alapelv, így a szolidaritás, az igazságosság, a tulajdonjog védelme, az esélyegyenlőség, a kiszolgáltatott csoportok pozitív megkülönböztetése stb., mind olyan – helyenként egymással vetélkedő – értékeket képviselnek, amelyek szempontjából lényeges, hogy a hasznosság miként oszlik meg. Értékválasztás kérdése, hogy például néhány ember jelentős haszna érdekében okozhatunk-e kismértékű kárt egy nagyobb csoportnak.

A fentiekén túl, azzal együtt, hogy a demokratikus államiság alapelve az emberek egyenlősége, a jogalkotó számára nem mindig elegendő az érintettek létszámának ismerete. Az adott környezeti tényezőre bizonyos korosztályok például érzékenyebbek lehetnek. Előfordulhat, hogy egy megszorító intézkedés különböző régiókban más és más hatással jár. Hátrányos helyzetű csoportok pozitív diszkriminációja olyan érték lehet, amelynek szempontjából szintén nem érdektelen a hatások eloszlása.

A hatásvizsgálat erőforrás-felhasználási lehetőségeinek figyelembevételével érdemes arra törekedni, hogy valamennyi, potenciálisan említésre érdemes hatás vizsgálatára sor kerüljön. A kis és nagy költségvetésű vizsgálatok során követendő eljárás lényegében megegyezik a

szabályok kiválasztásával kapcsolatban az 7. ábrán felvázoltakkal. A vizsgálandó hatások kiválasztásának legfontosabb dimenzióit tehát ugyanolyan módon ábrázolhatjuk, ahogy a vizsgálandó rendelkezések kiválasztása esetén tettük. Itt is megfelelően érvényesek az ott látott szempontok, melyek alapján meghatározható a költségek és a várható hasznosság összevetésével az adott hatásvizsgálati terep.

Mi sem bizonyítja jobban a hatásvizsgáló szakemberek realitás-szemléletének fontosságát, mint az, hogy már a vizsgálandó szabályok kiválasztásánál nagyjából meg kell becsülni az egyes szabályok hatását annak érdekében, hogy a valóban jelentős hatások elemzésére kerülhessen sor. Kézenfekvő segítség, nagyban algoritmizált megoldási módszer volna valamennyi rendelkezés lehetséges hatásainak feltérképezése, ezek után a releváns hatások kiemelése, majd mindennek alapján a vizsgálandó szabályok körének meghatározása. Ez azonban az erőforrások nagymértékű pazarlásához vezetne, továbbá a jogszabály egyes részletszabályai nem egymástól függetlenül hatnak, ezért a korábban leírtak szerint először mindenképpen azt kell eldönteni, hogy a szabályozás mely elemeit vonjuk a hatáselemzés látókörébe, és sokszor ezek után sem az egyes rendelkezések elszigetelt hatásainak vizsgálatára kerül sor, hanem bizonyos fő csapásirányok, hatás-elágazások, közvetett folyamatok kerülnek a vizsgálat látóterébe.

A teljesen tudományos alapra helyezés lehetetlenségének elsődleges oka az, hogy a hatásvizsgálat során a tudományos alapokon nyugvó részfolyamatok mellett számottevő mértékben fordulnak elő értékválasztást igénylő tevékenységelemek (ld. a 12. táblázatot). A legjobb, amit tehetünk ebben a helyzetben, az a fent vázolt kompromisszumok kötése, egyfajta iteráció útján való előrehaladás a tényleges hatásvizsgálati fázis irányába.

A hatások érintettjeinek meghatározása

Az érintettek körének meghatározása több célból történik meg:

1. A munkacsoport kialakítása

A szabály által jelentős mértékben érintettek képviselőinek bevonása a munkacsoportba elősegítheti a problémák, hatások minél teljesebb körű elemzését. A korszerű hatásvizsgálati rendszerek elismerik a gyakorlati szakemberek, sőt a szakértelem nélküli érdekeltak tudása becsatornázásában rejlő értékeket – olyan országokban, ahol számottevő őslakos populáció él (Ausztrália, Új-Zéland, Kanada) pedig gyakran előfordul az őslakosok különleges tudásának felhasználása a hatásvizsgálat során.

2. Konzultáció

Nemcsak a hatásvizsgálat megtervezésében és elvégzésében, hanem a szabályozási tervezet véleményezésében is számottevő szerepük lehet az érintetteknek. Egyesek a „társadalmi” konzultáció és a hatásvizsgálat megközelítésmódját egymással konfliktusban állókként vázolják, mondván, hogy ha az érintettek véleménye, a velük való megegyezés gyakran kevésbé tudományos, sokkal inkább előszereteti alapokon álló szempontja jelentőséget nyer, akkor nincs szükség a hatásvizsgálat objektivitására történő módszereket alkalmazó gyakorlatára. Korábban is kifejtett véleményem szerint inkább nagyon is szerves kapcsolatról van szó a két megközelítésmód tekintetében, ugyanis egyrészt a konzultáció során körvonalazódhatnak olyan szempontok, amelyeket a hatásvizsgálat során értékelni kell, másrészt pedig a konzultációban részt vevő érdekeltak „előhúzzhatják” saját elemzéseiket, adataikat, amelyek ütköztethetők a hatásvizsgálat folyamatában előálló információkkal, és mindez fokozhatja a folyamat

megbízhatóságát, átláthatóságát. Sőt: van olyan megközelítés is, amely szerint magának a - szélesebb értelemben vett, szakmai irányba is kiterjesztett – konzultációnak része a hatásvizsgálat. (DRINÓCZI, 2013)

3. A hatásvolumen, a költségek, bevételek, hasznosságok felmerülése helyének meghatározása
A hatások jelentőségének megítéléséhez szükséges az érintettek várható számának, különböző szempontok szerinti megoszlásának ismerete. Az egyes hatások szűkebb pénzügyi vagy általánosabb értelemben vett költségeinek és bevételeinek, hasznosságának pontos meghatározásához tisztában kell lenni az érintett csoport(ok) jellemzőivel (létszám, illetve kor, nem, szakképzettség, foglalkozás, lakóhely stb. szerinti megoszlás), hogy a hatások volumenét és eloszlását megfelelően jellemezhesük. E cél eléréséhez az érintettek meghatározását természetesen az előző két pontban vázolt folyamatoknál írtakhoz képest sokkal pontosabban, tudományos igényvel kell elvégeznünk.

A hatások fontosságának megítélésében az érintettek száma [és az érintett csoport(ok) egyéb jellegzetességei] természetesen csak az egyik legfontosabb tényezőt képviselik, a másik alapvető jellemző a hatás jelentősége.

A személyi hatókör kijelölése első ránézésre egyértelműnek tűnik, hiszen a jogszabályok személyi hatálya akár annak explicit megjelenítéséből, akár a szabályokban foglaltak egyszerű nyelvtani-logikai értelmezése által világossá válik. A hatásvizsgálati tevékenység lényegét azonban éppen az képezi, hogy a jogilag értékelt, vagyis a jogszabályban kifejezetten lefektetett vagy abból közvetlenül kiolvasható érintettségen túl valamennyi csoport, réteg, személy helyzetében bekövetkező változásokat láthatóvá tegyünk, illetve ezek közül kiemeljük a valóban lényegeseket – függetlenül attól, hogy a jogalkotó jogszabályban vagy az ahhoz fűzött indokolásban kifejezett vagy valószínűsíthető szándéka, tudata átfogta-e az adott körre gyakorolt hatásokat. A már említett „minden mindennel összefügg” elv szerint levezethető, hogy a legtöbb szabály minden gazdasági és társadalmi szereplőre, sőt, még a nemzetközi szereplőkre is hatással lehet, azonban az mindenki számára világos, hogy a hatásvizsgálati kutatások során nem járható út ezen univerzális kapcsolatrendszer elemzése.

Ehelyett, ahogyan a vizsgálandó szabályok és hatások kiválasztásakor, itt is el kell végeznünk az elhatárolást a jelentős, illetve a csekély mértékben érintettek között.

Az érintettek meghatározása kapcsán továbbá ügyelni kell arra, hogy nem csak azok a csoportok, intézmények stb. a szabályozás érintettjei, amelyek számára a szabályozás gazdasági, társadalmi következményekkel jár, hanem azok is, amelyek a szabályozás érvényesülésére és ezáltal a szabályozás rájuk vagy más szereplőkre gyakorolt hatásaira gyakorolnak hatást.

Az átfogó szabályozás elemzésekor – a fentebb leírtaknak megfelelően – az érintettek meghatározása megelőzheti maguknak a hatásoknak a feltérképezését. Ezért – elsősorban a vizsgálandó szabályok körének meghatározásától függően – előfordulhat, hogy pusztán a szabályozási koncepció alapján kell az érdemben érintettek körét megállapítanunk. A konkrétabb szabályok vizsgálatakor a szabályok kijelölésén túl a hatások felvázolása is megelőzheti az érintettek meghatározását – ez a rugalmas egymáshoz képesti viszony is indokolja a hatások és a hatások érintettjei meghatározásának egy alfejezetben való tárgyalását.

A szabályozás hatásai által érintettek közül ki kell emelni az értékelendő mértékben befolyásolt csoportokat, hogy a továbbiakban őket tekinthessük a szabályozás érintettjeinek. A

hatásvizsgálatot végző felelőssége eldönteni azt, hogy melyek azok a csoportok, amelyek vonatkozásában meg kell vizsgálni a hatásokat. Általában elmondható, hogy minél erősebben érintett egy hatás által az adott csoport, annál részletesebb elemzésre van szükség. Kevésbé lényeges, közvetett, bizonytalanabb érintettség esetén célravezető lehet az összefüggés egyszerű felvetése. Mindazonáltal elképzelhető, és nem tartom a hatásvizsgálat elveivel ellentétesnek, ha a hatásvizsgálat megrendelője kifejezetten valamely csoportokra gyakorolt hatásokat kéri az elemzés fókuszába helyezni. Ennek lehetnek értékválasztási okai – például hátrányos helyzetű csoportokra irányuló kiemelt figyelem.

A jogi szabályozás számos megnyilvánulási formájának, a szabályozott életviszonyok sokféleségének megfelelően nem adható egyértelmű útmutatás arra vonatkozóan, hogy miként csoportosítsuk a potenciális érdekelteket, ezért az adott szabály, illetve annak hatásai alapján kell eldöntenünk, hogy pontosan milyen csoportokat teszünk a vizsgálat tárgyává. Mégis, annak érdekében, hogy valamiféle általános fogódzót vehessünk igénybe a tekintetben, hogy egyáltalán miféle csoportok jöhetnek szóba, érdemes valamiféle kategorizálást alkalmazni.

A csoportosítás célszerűen két lépésben végezhető el. Elsőként nagyobb csoportok képezhetők a szabályozás potenciális érintettjeiből – például a következők szerint:

- 1) az állam és állami szereplők
- 2) önkormányzatok
- 3) gazdasági magánszereplők,
- 4) társadalmi magánszereplők
- 5) külföldi szereplők.

A csoportok között természetesen definíciótól függően átrendeázódések, illetve átfedések adódhatnak, azonban az egyénileg konkretizált csoportosítás konzekvens alkalmazás esetén hasznos segítséget nyújthat a lehetséges érintettek közötti eligazodásban.

A szabályozás által érintettek köre a második lépésben tovább fragmentálható: megjelölhetők az első dimenzióban meghatározott nagyobb csoportokon belül azok a konkrét intézmények, vállalatok és a lakosság azon része, amelyek jól definiálható osztályt vagy egyedi entitást képeznek.

Nem minden esetben szűkíthetők le a nagyobb csoportok: az életviszonyokat általános módon szabályozó, jelentős jogszabályok esetében az érintettek jellemzően nehezebben specifikálhatók.

Általános alapelvként elfogadható az a megállapítás, hogy minél pontosabban leszűkítjük (meghatározzuk) a szabályozás érintettjeinek körét, annál részletesebben leírható a kapcsolatok rendszere, továbbá annál átfogóbb és jobban használható képet kapunk a szabály és az érintettek viszonyáról, ám az erőforrásokat ez annál fokozottabban igénybe veszi.

A tényleges hatásvizsgálat elvégzése

Ez a tulajdonképpeni hatásvizsgálat fázisa, amelynek során a különböző hatásvizsgálati részterületek módszereit kell alkalmaznunk – ezért itt részletesebben nem szólok erről a folyamatlelemről.

A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltételei a korábbi alfejezetekben tárgyalt előkészítő lépések, tehát mire a tényleges hatásvizsgálatig eljutunk, eldöntöttük, hogy mely rendelkezések mely érintettekre gyakorolt mely hatásait fogjuk elemezni. Tegyük fel, hogy mindezt ismerjük, mégis hogyan kell belevágnunk ezen információk birtokában a hatásvizsgálati elemzés megtervezésébe és elvégzésébe? A feladat csak részben szakmai, részben projektmenedzsment-elemeket foglal magában – ezt részletesen a szintén az Orbán Krisztiánnal közösen kimunkált kettős „hatásvizsgálati lánc” bemutatásakor tárgyalom alább.

Itt előljáróban jegyzem meg, hogy a vizsgálandó hatások listájának kialakítását követően ezek csoportosítása célszerű – a csoportokat minden hatásvizsgálat során egyedileg lehet meghatározni, de általában kialakítható egy jellemzően gazdasági és egy jellemzően társadalmi hatásokat magában foglaló csoport, és az adott szabályozási területtől függően még egy harmadik (például környezeti). Ez nem jelenti azt, hogy a hatásvizsgálat csak ezeknek a hatásvizsgálati területeknek az eszköztárát használhatná a továbbiakban, pusztán az elemzési folyamat tervezését könnyíti meg ez a különböző hatásokat didaktikusan jellemző hatásvizsgálati irányok szerint elrendező módszer. Még az sem biztos, hogy a társadalmi hatásvizsgálati csoportba sorolt hatásokat szociológiai módszerekkel fogjuk vizsgálni, míg a gazdasági hatásokat kizárólag közgazdasági elemzések útján, inkább csak a jellemző módszerek szempontjából ad a gyakorlat által visszajelzett módon hasznos sorvezetőt ez a csoportképzés.

Összegzés, véleményalkotás

A kutatás eredményeképpen megszülető információhalmazt olyan formában kell a megrendelő számára biztosítani, hogy a kívánt célnak eleget tegyen, azaz segítse a jogalkotót a döntéshozatalban.

A hatásvizsgálat kézzel fogható eredménye tulajdonképpen a hatásvizsgálati tanulmány, amely a vizsgálat cél-, és felhasznált eszközrendszerét, rész- és összesített eredményeit mutatja be.

A kutatást lezáró tanulmány legfontosabb kritériumai a következők:

- Minden esetben indokolt megjelölni a hatásvizsgálat
 - kiindulópontját, célrendszerét,
 - a vizsgált szabály tartalmi elemeit,
 - a célok eléréséhez vezető kutatások, vizsgálatok fő jellemzőit, legfontosabb tartalmi elemeit,
 - a vizsgálatok részeredményeit,
 - és az azokból összeállított összefoglalót,
- A projektvezető megítélése, és a hatásvizsgálati tanulmány terjedelme függvényében indokolt (a felsoroltakon kívül) bemutatni
 - az adatgyűjtési, illetve -felvételi módszereket,
 - a rendelkezésre álló információk statisztikai elemzési módszereit, tapasztalatait,
 - a kutatás fázisait,
 - a hasonló kutatások nemzetközi tapasztalatait,
 - és a konzultációk eredményét.

- Az összefoglaló, véleményalkotó résznek önállóan is értelmezhetőnek kell lennie, azaz azok számára is, akik nem kívánják elolvasni az egész dokumentumot, segítséget kell nyújtson a jogszabály megalkotásában,
- A hatásvizsgálati tanulmányokat a lehetőségekhez képest egységes formában és struktúrában javasolt rendelkezésre bocsátani, ezáltal is segítve az anyagokban az eligazodást, keresést, stb.,
- Ajánlott a megértést és az összehasonlítást segítő táblázatok, grafikonok, diagramok, és egyéb grafikus eszközök használata.

A „hatásvizsgálati lánc”

Az eddigiek ismeretében fel lehet építeni a kibővített hatásvizsgálati elemző folyamatot, egyfajta „láncot”.

A jól felépített hatáselemzési lánc a gerincét alkotja a teljes vizsgálati folyamatnak: építészeti példával élve a jól összekapcsolt lánc „szemei” olyan szerepet töltenek be, mint egy piramis építőkövei. A piramisok (időtállóságának) titka a tökéletes mérnöki tervezés, az optimálisan megszervezett munkafolyamatok és a pontos kivitelezés: a szilárd alapokon nyugvó, a megfontoltan felépített hatásvizsgálati folyamat a kulcsa az eredményes munkának: ezután már csak az a kérdés, hogy milyen mértékű erőforrás-felhasználással milyen eredményre jutunk. Szempont továbbá az is, hogy a kutatásunk milyen időtáv(ok)ra vonatkozóan releváns, azaz milyen hosszú időre nyújt előre megbízható becslést a rendelkezés vizsgált hatásai tekintetében.

Az eddig leírtak ismeretében indokolt három részre bontani a vizsgálatot:

1. Előkészítés (A vizsgálandó szabályok, hatások kiválasztása, az érintettek meghatározása)
2. A vizsgálat elvégzése (A tényleges hatásvizsgálati fázis)
3. Összegzés, véleményalkotás

A hatáselemzési lánc „szemei” lényegében a felsorolt kategóriákat felépítő tevékenységek, amelyek egymással szorosan összefüggő elemekként kapcsolódnak egymáshoz, nehezen megbontható folyamatot alkotva ez által.

Az Orbán Krisztián ötlete alapján kidolgozott „kettős hatásvizsgálati lánc” modellünkben a szakmai lánc mellett azzal szoros összefüggésben megtalálható az úgynevezett projektmenedzsment-lánc, vagyis a projektmenedzsment-feladatok láncolata is, amely a nem hatásvizsgálat-szakmai tevékenységekből áll. Alább az egységes szemlélhetőség kedvéért egy általános hatásvizsgálati helyzetre vonatkoztatva a szakmai és a projektmenedzsment – feladatokat egyetlen folyamatban felsorolva dőlt betűvel jelzem a döntően projektmenedzsment jellegű elemeket az előkészítés fázisára vonatkozóan:

1. A jogszabály-előkészítő meghatározza a szabály célrendszerét.

2. *A hatásvizsgálatot végző intézmény, vagy szervezeti egység vezetője kijelöli a kutatás vezetőjét, a projektvezetőt.*
3. A projektvezető értelmezi a jogalkotó által meghatározott célrendszert és összeveti a jogszabály-tervezet tartalmi elemeivel.
A szabályt meg kell vizsgálni
 - a. hatályosulás (személyi, tárgyi, időbeni),
 - b. erőforrás-felhasználás és
 - c. a célrendszer prioritásai tekintetében.
4. A betekintés jellegű vizsgálat alapján fel kell építeni a **kutatási tervet**, különös tekintettel a
 - a. a kutatás paramétereinek (mozgásterének, indokolt mélységének) kijelölésére, amely magában foglalja a
 - i. hatásvizsgálat célrendszerének felépítését (honnan hová kell eljutni, milyen eredményt várunk a vizsgálatról),
 - ii. az eredmények becslésének indokoltságát, és
 - iii. a feladat elvégzésére fordítható erőforrások számbavételét,

A kutatási terv összeállítása során figyelembe kell venni továbbá,

- b. a felhasználható adatok paramétereit (mennyiség, minőség, hozzáférhetőség),
 - c. a szükséges, de rendelkezésre nem álló információkat,
 - d. a projekt tervezett erőforrás-felhasználását, ezen belül is kiemelt hangsúlyt kell fektetni a
 - i. a határidőkre, továbbá
 - ii. a pénzügyi és
 - iii. személyi feltételekre,
 - e. a tervezett kutatás fázisait,
 - f. a vizsgálat egyes részegységeihez kapcsolható különböző konzultációs lehetőségeket,
 - g. majd az eredményösszegzés és a véleményalkotás feltételeit.
5. *Az elkészült kutatási terv alapján ki kell jelölni az egyes feladatok elvégzéséért felelős személyeket, és biztosítani kell a munkavégzéshez feltételeit biztosító erőforrásokat.*

A projektfelelős felel a hatásvizsgálat tervezett lebonyolításáért, a szükséges inputok biztosításáért, továbbá az eredmény megbízhatóságáért.

A projekt volumenével kapcsolatos, így teljes egészében megítélés kérdése az egyes részfeladatok koordinálásáért felelős vezetők kijelölése, a végeredmény megbízhatóságára vonatkozó felelősség megosztása azonban nem ajánlott.

Javasolt az egyes részfeladatok elvégzésére különböző végzettségű szakembereket kijelölni, így csoportokban dolgozva egyszerre több nézőpontból vizsgálhatnak minden felmerülő kérdést, emelve ez által a hatásvizsgálat hatékonyságát.

Összetettebb, nagyobb erőforrás-bevitelt igénylő vizsgálatoknál, ha a projektvezető úgy ítéli meg, külön erőforrás-felhasználási terv is készíthető, annak érdekében, hogy az inputbevétel a vizsgálat bármely fázisában ellenőrizhető legyen. A tervben különös hangsúlyt kell fektetni a

pénzügyi és időbeni ütemezésre (ahogyan az fentebb már megjelent). A vizsgálat sikere szempontjából jelentős szerepe van a határidők kijelölésének és pontos betartásának.

A jog hatékonysága és a szabályozás hatásvizsgálata³¹

A jog hatékonyságára vonatkozó elméletek rendkívül szerteágazóak, vizsgálati területük, fogalomrendszerük korántsem egységes. Egyesek a közgazdasági hatékonyság-fogalomnak megfelelően a hasznosság és a költségek megítélését tűzik ki célul, míg több irányzat a jog tényleges érvényre jutásával, illetve a társadalmat befolyásoló hatásaival összefüggő jelenségek vizsgálatán keresztül jut el az ekként fogalmilag másként megjelenő hatékonyság megítéléséhez.

Amennyiben a joghatékonyság fogalmát általánosabb értelemben, mintegy a különböző megközelítések esszenciájaként szemléljük, annak két szintjét különböztethetjük meg: „egyfelől a jogi, másfelől pedig a társadalmi hatékonyságot. Előbbi azt jelenti, hogy a címzettek magatartása megfelel a jogi normákban előírtaknak. Utóbbi pedig a jogi szabályozás által elérni kívánt társadalmi cél realizálódásában nyilvánul meg. Természetszerűleg e két összetevő eredményezi a jog igazi, valódi hatékonyságát.” (VISEGRÁDY, 1997)

A jog hatékonyságának vizsgálata látszólag nem kapcsolódik szorosan a hatásvizsgálati megközelítésmóddhoz, hiszen ahelyett, hogy adott szabályozás különböző hatásait értékelné, a valamilyen nézőpontból értékelt hatékonyság összetevőit, befolyásoló tényezőit elemzi.

Mégis számos ponton csatlakozik egymáshoz a két terület. Az összefüggésrendszerből két kapcsolódási pontot emelünk ki: a joghatékonyság fogalmának tartalmi összetevői jelenthetik a hatásvizsgálat során értékelendő hatástípusokat, míg a joghatékonyságot befolyásoló tényezők változásai alapvetően módosíthatják a kiváltott hatásokat.

A jogszabályok magától értetődő módon nem önmagukban, lezárt egészként alkothatók meg oly módon, hogy megfeleljenek a joghatékonyság ezen meghatározásában megjelenő célnak: erőteljes társadalmi meghatározottságuk vitathatatlan. A valóságtól elszakított normavilág csupán formállogikai feltételezés. A normák eredetükben, tartalmukban és érvényességükben egyaránt a „valóság” világához tartoznak. (KULCSÁR, 1997.)

A jog hatékonyságával kapcsolatos elméletek és a hatásvizsgálat szemlélete egymással természetüknél fogva összefüggő megközelítésmódok. A jogalkotás célja nyilvánvalóan az, hogy a jogalkotói szándékok érvényesüljenek – ez a hatékony jog alapfeltétele. A hatásvizsgálatokkal előre jelezhetővé, illetve utólag igazolhatóvá tehetjük, hogy valóban megvalósítottuk-e a jogszabályok által a megalkotásukra vezető jogalkotói elképzeléseket.

Kissé leegyszerűsítve úgy is fogalmazhatunk, hogy a hatásvizsgálat ahogy a hatásokat elemzi, úgy – ebből fakadóan – magának a jog hatékonyságának is előrejelzési, mérési lehetősége.

Másik oldalról a hatásvizsgálati módszertanba pedig beépülhetnek azok a szempontok, amelyek a joghatékonyság markánsan jogszociológiai vonásokat is magán hordozó megközelítéseiből adódnak.

A jog hatékonyságának fogalma nem egyszerűsíthető le az adott jogszabály hatékonyságára. Amennyiben a társadalmi beágyazottság elismerése mellett a „jogi oldalt” szemléljük, az egymásra ható jogszabályok rendszere meghatározó sok olyan vonatkozásban, amelyek a jogalkotói szándék érvényesülésére befolyással bírnak. Továbbá a jogrend egésze a jogalkotási folyamattól a jogalkalmazáson át a szankciók érvényesítéséig egységes tényezőként szerepelhet

³¹ A fejezet nagyban támaszkodik KOVÁCSY, 2005 V. Fejezetére.

a jog által kiváltott hatások meghatározásában, ha például olyan pszicho-szociális körülményekre gondolunk, mint a jogrendbe vetett bizalom, a jogszolgáltatás iránti tisztelet. A hatásvizsgálati módszertan keretében nem áll módomban részletesen tanulmányozni a felvázolt, meglehetősen összetett kérdéskör egészét. A rendkívül szerteágazó jogszociológiai viszonyrendszer azon szegmenseit veszem szemügyre, amelyek az egyes jogszabályok hatályosulása szempontjából álláspontom szerint a legjelentősebbek, amelyek a jogalkotói szándék jogszabályba öntése során alkalmazható, a lehetséges hatások kedvező befolyására módot adó eszközökre engednek következtetni.

A joghatékonysági elméletek tárgyalásának célja a dolgozat keretében annak vizsgálata, hogy hogyan illeszkedik ezekhez a hatásvizsgálati megközelítésmód. Az egyes vizsgált elméletekre vonatkozóan megkísérlem feltárni a kapcsolódás jellegét, és ez alapján összegezni a viszony természetét.

Eljárási igazságosság

Az eljárásjogi igazságossággal kapcsolatos szakirodalom a közvetlen személyes tapasztalat jelentőségét hangsúlyozza a közvélemény joggal és jogintézményekkel kapcsolatos nézeteinek kialakításában. (MACCOUN, 2015) Az eljárási igazságosság elmélete a jogalkotási folyamatok tisztességes mivoltának az igényét helyezi a jó jogról alkotott fogalom középpontjába abból kiindulva tehát, hogy az emberek igazságosságról alkotott felfogását erősen befolyásolja tapasztalataik milyensége, és nem csak ezeknek a tapasztalatoknak a rájuk gyakorolt tényleges eredményjellegű hatásai. Az eljárási igazságosság elméletét különféle helyzetekben alkalmazták, ezek közül kiemelten a büntető igazságszolgáltatási rendszerben. A büntető igazságszolgáltatással összefüggésben a legtöbb eljárásjogi kutatás az állampolgárok és a rendőrség közötti interakciókra összpontosított.

Az elmélet egyszerű hétköznapi példával élve így magyarázható: Gondoljunk arra a helyzetre, hogy egy sofőrt megállít egy rendőr. Mi határozza meg, hogy a sofőr hogyan értékeli ezt az eseményt? Kiterjedt kutatások kimutatták, hogy a találkozás sofőr általi megítélése kevésbé függ annak kimenetelétől, vagyis attól, hogy kapott-e büntetést vagy sem, sokkal inkább attól, hogy úgy érezte-e, hogy eljárásjogilag igazságos módon kezelték-e.

Az egyéneknek az eljárásjogilag igazságos bánásmódról alkotott felfogása az állami szervekkel való interakciójuk négy központi jellemzőjén alapul:

- hogy méltósággal és tisztelettel bántak-e velük;
- hogy lehetőségük volt-e véleményük kifejtésére;
- a döntéshozatal semleges és átlátható volt-e; és
- hogy a döntéshozó tevékenysége hiteles szándékokat tükrözött-e.

Az évtizedeken keresztül végzett kutatások bebizonyították, hogy az eljárási igazságosság kritikus fontosságú a bizalomépítés és a közösségeken belüli bűnüldöző hatóságok legitimitásának növelése szempontjából. Míg a rendőrök nagy nyilvánosságot kapott hatalmi visszaélései fokozzák a bizalmatlanságot és rontják a legitimitást, a közösség tagjai és a rendfenntartó szervek közötti, kevésbé nyilvánosságra hozott, napi szintű interakciók is befolyásolják az emberek rendőrséghez való hosszú távú hozzáállását.

Az elmúlt években a procedurális igazságszolgáltatással foglalkozó kutatások gyarapodásával nyilvánvalóvá vált, hogy képzéssel sokat lehet tenni annak egyéni és szervezeti szinten való érvényesüléséért. A jobb érvényesülés fokozza az érintett szervek legitimitását, és ez javítja a lakosság együttműködését. (YALE, 2024)

Bár a hatásvizsgálati tevékenység egésze nyilvánvalóan eredménycentrikus, hiszen a jogalkotási termékek következményeit kívánja bemutatni, úgy gondolom, nem szorul különösebb magyarázatra az, hogy mennyire fontos a jogalkotási folyamathoz kapcsolódó hatásvizsgálati tevékenység tekintetében a minőségbiztosított, átlátható folyamat. A hatásvizsgálatokba vetett bizalom nagymértékben javítható a konzultációs mechanizmusok által; a legtöbb hatásvizsgálati rendszer kötelezően alkalmazza az érintettek bevonásának eszközét.

Az eljárási igazságosság célját a hatásvizsgálatok álláspontom szerint sokrétűen tudják támogatni: a hatásvizsgálati kötelezettség meghatározásának átláthatósága, a folyamat szabályozottsága, az eredmények nyilvánossága egyaránt ebbe az irányba hat. A különböző vélemények becsatornázása a jogalkotási folyamatba pedig hasonlóan jelentős összetevői lehetnek az eljárási igazságosság elérésének.

A megalapozott, jól működő, az eredményeket a jogalkotási döntéshozatalba megfelelően becsatornázó hatásvizsgálati rendszer önmagában is elősegítheti az eljárási igazságosságot a meghatározott eljárásrendben történő, a következményekre tekintettel lévő normaalkotás biztosításával.

Legitimitás

A legitimitást a politológia és a szociológia általában úgy határozza meg, mint azt a meggyőződést, hogy egy szabálynak, intézménynek vagy vezetőnek joga van befolyásolni emberek lehetőségeit. Ez az egyén ítélete a meglévő rendszer jogosságáról, illetve az adott rendszerben meghatározott kötelezettségek elfogadása. Tom Tyler álláspontja szerint ha az intézményeket „nem tekintik legitimnek, akkor a társadalmi szabályozás nehezebb és költségesebb” (TYLER, 2001). Az egyén politikához való viszonyulását a politikai kultúra jellemzőivel világíthatjuk meg. A politikai kultúrának nincs egyértelmű definíciója, és egyértelmű empirikus mércéi sem léteznek. A politikai kultúra a politika szubjektív oldalát jelöli, az állampolgároknak - közvetlenül vagy közvetetten - a politikára vonatkozó tudatát. Ahogyan a politikai rendszer is alakítja a politikai kultúrát, ez utóbbi - mint a környezet egyik lényeges összetevője - kondicionálja a politikai rendszer realizálódását és működését, beleértve a jogrendszer hatékonyságát is. (PETRÉTEI, 2018) A legitimáció az a folyamat, amelynek során a szereplők arra törekcsenek, hogy legitimitást teremtsenek egy szabály vagy uralmon lévőők számára. A szereplők és intézmények folyamatosan azon dolgoznak, hogy legitimálják hatalmukat, a kihívók pedig annak a legitimitás erodálásán. A legitimáció gyakran úgy történik, hogy az uralkodók létezését vagy szabályaikat a társadalom fontos normáival igazolják. A legitimációt azonban az alárendeltek megvesztegetésével vagy ösztönzésével is meg lehet kísérelni. Az anyagi ösztönzők és a társadalmi normákra való hivatkozások a legitimáció különböző stratégiái, és sikerük attól függ, hogy a közönség hogyan reagál rájuk. A gyakorlatban sok olyan esetet látunk, amikor a polgárok azt hiszik, hogy kormányaik illegitimek, és ez komoly válságot okoz a kormányzásban. (HURD, 2024)

A legitimitás hatásvizsgálati vetülete sokrétű, ugyanakkor valamelyest közvetett. Elsőként az a szempont merül fel, hogy a hatásvizsgálat eszköztárának megfelelő alkalmazása vajon milyen hatással lehet a legitimitásra. Sajnálatos módon arra vonatkozó vizsgálatok nem állnak rendelkezésre, hogy a kormányok elfogadottságában milyen szerepe van a hatásvizsgálati tevékenység intenzitásának, színvonalának. Ugyanakkor azt valószínűsíthetjük, hogy azokban az országokban, ahol sok évtizedes hagyományai vannak a hatásvizsgálatoknak, így azok szervültek a jogalkotási folyamatokban, a hatásvizsgálatok elvégzésében bekövetkező hiányosságok legitimitási defektusokhoz vezethetnek. Egy olyan jogalkotási rendszerben, mint például az Egyesült Királyságé, ahol a hatásvizsgálatok és az érintettekkel való konzultációs

mechanizmusok egymást feltételezve, nagy fokú átláthatóságot biztosítva markánsan bevonják a szabályozás által érintett csoportok képviselőit a jogszabály-előkészítésbe, minden bizonnyal legitimitási következményekkel járna a hatásvizsgálati mechanizmusok elsilányulása.

A hazánkhoz hasonlóan a hatásvizsgálat lehetőségét csekélyebb mértékben és alacsonyabb színvonalon kihasználó országokban viszont inkább azt tartom megfigyelhetőnek, hogy a társadalom részéről alig van jelen érzékelhető artikulált elvárás a hatásvizsgálatok végzése iránt, a kormányzati szereplők pedig vagy visszaélnék a hatásvizsgálat eszköztárával (ahogyan azt az egyoldalú, csak pozitív hatásokat megjelenítő hazai vizsgálati összegzések említésénél láthattuk), vagy eleve feleslegesnek, sőt károsnak állítják be a hatásvizsgálati szemléletet. Hallottam olyan állítólagos állami vezetői vélekedésről a 2010-es évekből, mely szerint „azok a hatások, amit mi mondunk”, azt akarván kifejezni, hogy nem hatásvizsgálattal, hanem politikai kinyilatkoztatással kell eldönteni, hogy milyen következményei lesznek egy szabályozásnak. Egy másik, a 2000-es évekbe visszanyúló saját történetben pedig szintén állami vezetőnek volt lesújtó véleménye egy az Igazságügyi Minisztérium HDJ Főosztálya által készített hatásvizsgálatról, mondván, hogy „a csapnivaló hatásvizsgálat szerint 2 milliárd forint a költség, pedig csak 800 millió forintunk van rá”. Mindezek ellenére a tudományos megalapozottságtól álláspontom szerint nagyon távoli társadalmi vélekedésekre és közbeszédre tekintettel nem állíthatjuk, hogy a hatásvizsgálatok és a legitimitás között Magyarországon és a hatásvizsgálati szempontból hasonló teljesítményt felmutató országokban összefüggés állna fenn.

A hatásvizsgálat egyik hatalmi szempontból alapvető elemzési iránya lehet viszont az adott szabályozás (ez alatt immár nem a jogalkotási folyamatot, hanem a szabályozási terméket, a jogszabályt értem) legitimitásra gyakorolt hatásainak előrejelzése. Ez valamennyi hatásvizsgálati szegmensben releváns lehet, de a legközvetlenebb módon a társadalmi hatások vizsgálatához kapcsolódik.

Racionális választás

Az elmélet lényege, hogy az egyének arra törekszenek, hogy maximalizálják a hasznukat, és a rendelkezésre álló lehetőségek közül a legjobbat választják.

A „racionális választás elmélete” kifejezés egy gyűjtőfogalom, amelynek többféle értelmezése és alkalmazása ismert. Az 1980-as években népszerűvé vált a neoliberais közgazdászok körében.

Társadalomtudományi elméletként a racionális választás módszertani individualizmust alkalmaz. Azt állítja, hogy egy társadalomtudományi állítás csak akkor lehet hibátlan módszertanilag, ha egyéni szándékokra, vágyakra és motivációkra vezethető vissza. Az ilyen egyéni megközelítések összeadódása folytán beszélhetünk a közösség általi választás elméletéről, a racionális választás szociológiai, politológiai vetületeiről, illetve végeredményben a jog gazdasági elemzéséről. A racionális választás elmélete tehát a makroszintű jelenségeket az egyének cselekedeteire visszavezetve magyarázza.

A racionális választás jogi normák terén való értelmezésére térve minden jogi norma magában foglalja a cél-racionalitás elvét, mivel a jogalkotó nyilvánvalóan valamilyen céllal szabályoz. De a jogalanyok racionalitása nem feltétlenül esik egybe ezzel a racionalitással. (NAGY, 2010) A politikai intézmények ahhoz tudnak segítséget nyújtani, hogy a szereplők képesek legyenek úrrá lenni a koordinálatlan individuális döntéseik következményén, amely rosszabb, mint amit a koordinált kollektív cselekvés révén érhetek volna el. Ez utóbbi – a szereplők preferenciái szempontjából jobb – eredményt nevezhetjük közjónak, s így a politika feladata a közjó előmozdítása lenne. (CSONTOS, 1997)

A „minden mindennel összefügg” megállapításon túl leginkább azt mondhatjuk, hogy hatásvizsgálati szempontból a racionális választás elve azokkal a hatásvizsgálati módszerekkel hozható leginkább összefüggésbe, amelyek valamilyen dimenzióban képesek összevetni különböző döntési változatokat. Ez elsősorban a monetarizálható hatásokra igaz, de szóba jönnek más számszerűsített dimenziók (mint például az egészségnyereséget mérő QALY – lásd az egészségi hatások vizsgálatánál), sőt a csak minőségileg jellemezhető következmények esetén is. A nemzetközi hatásvizsgálati modellek elemzésénél bemutatom, hogy ezek egy nem elhanyagolható része magának a hatásvizsgálatnak a feladatául szabja a – hatásvizsgálat által érintett szempontok szerint – lehető legjobb megoldás kiválasztását, míg más rendszerek esetében ez már a hatásvizsgálaton túlmutató jogalkotói feladat.

Ahogy a racionális választás elméletéről fentebb írtaknál láthattuk, a jogalkotó és a jogalanyok preferenciái nem feltétlenül egybevághóak, így a racionális választás elve nem alkalmazható egyszerűen objektív utilitarista alapállásból – fontos része a megközelítésmódnak, hogy a közjó megítélésében szerepe van az egyéni szempontoknak. Így amellet, hogy a közjót szolgáló döntésnek magától értetődően a társadalom egésze szempontjából kell racionálisnak lennie, ez nem vezethet fűnyíróelv-szerű vagy kizárólag átlagokban gondolkodó döntéshozatalhoz, mivel a különböző érdekhordozók számára eltérő hatásokkal járó szabályozás a társadalom egészére nézve is negatív közvetett hatásokkal járhat, gondoljunk például a szegénységgel, a kirekesztettséggel járó ossztársadalmi kihívásokra. Vagyis a szabályozási döntéshozatal során ezeket a differenciáltabb allokációs szempontokat, távolabbi összefüggéseket is lehetőség szerint be kell vonni a vizsgálódás körébe – ennek pedig véleményem szerint az érintettekkel való intenzív konzultáció lehet az egyik legfontosabb elősegítője.

A Csontos által leírtak azt a minőségi jogalkotási rendszerekben gyakran alapelveként megjelenő szemléletmódot is előrevetítik, hogy a jog legyen önmegtartóztató, és csak akkor nyúljunk a jogi szabályozás eszközéhez, ha azáltal jobban szolgáljuk a közjót, vagyis amikor szükséges a jogalanyokat mintegy megvédenünk saját irracionális döntéseiktől. Ez a gondolatmenet annak a vizsgálatát is szükségessé teszi, hogy vajon melyek azok a döntések, amelyeket képesek, és melyeket nem képesek racionálisan meghozni az emberek vagy közösségeik, illetve hogy mennyire változtatható a racionális döntések meghozatalára vonatkozóan bennük rejlő képesség például a tájékozottságuk növelésével vagy akár a jelen dolgozat témájához szorosabban kapcsolódva a jogalkotási folyamatban való részvételük biztosításával.

Elrettentő erő

Az elrettentő erő elmélete elsősorban büntető jogszabályokkal kapcsolatban került megfogalmazásra iskolateremtő társadalomtudósok által, azonban alkalmazható bármely olyan jogszabállyal kapcsolatban, amely megszeghető.

A büntetés elrettentő erejének elmélete szerint a büntetőjogi szankció intézménye szükséges, mert a büntetés a bűnözés visszaszorítását szolgálja azáltal, hogy feltehetően a bűncselekmény elkövetése valószínű következményeinek megismerése után a potenciális elkövető esetleg felhagy a tervével, mert el akarja kerülni az annak megvalósításával járó, számára káros következményeket, konkrétan a cselekményhez kapcsolódó büntetést. Az elmélet két alapfeltevése, hogy (1) a potenciális elkövetők racionális cselekvők, akik képesek figyelembe venni a tetteik valószínűsíthető következményeit, és (2) a büntetésnek célja, hogy a potenciális elkövetőknek a bűncselekményük el nem követéséhez szolgáltatson érvet. (LEE, 2017)

A módszertan fejlődésével egyre több lehetőség nyílik a bűnmegelőzési stratégiák kvantitatív elemzésére. Abramovaite és társai Anglia és Wales 41 rendőri kerületében vizsgálták a lopás, betörés és személy elleni erőszak bűncselekményeinek elkövetésével kapcsolatos visszatartó erőt képviselő tényezőket. Korábbi kutatásokkal összhangban azt találták, hogy a felderítés

következetes szerepet játszik a vagyon elleni bűnözés visszaszorításában, de a szankciók szigorúságának hatása már kétséges. A rendőrség reakcióidejének gyorsasága szignifikáns kapcsolatot mutatott a lopás esetében de a büntetés súlyossága nem. (ABRAMOVAITE, 2023) Véleményem szerint a jogalanyokra gyakorolt elrettentő erővel kapcsolatos kutatások és a hatásvizsgálatok egymást átfedő eszköztárat képeznek, ugyanis egyrészt amennyiben maguknak a jogszabályoknak a tartalmát (a fenti elvi megalapozó gondolatok közkedvelt terepéből kiindulva elsősorban szankciók szigorúságát) vesszük górcső alá hatásvizsgálat keretében, akkor ennek egyik fontos iránya lehet a visszatartó erő értékelése. Ugyanakkor ha a normák kikényszerítését szolgáló állami szervezetrendszer működésének hatását vizsgáljuk az elrettentő erő tekintetében (ahogy a fenti példában a rendőrség bűnüldözési tevékenységét), ennek is lehetnek közvetlen vagy áttételes jogszabályi vonatkozásai – gondoljunk csak a felderítési lehetőségek vagy a rendőrség számára rendelkezésre álló erőforrások jogszabályi meghatározottságára, valamely normatív meghatározottságú állami feladat teljesítésének megvalósíthatóságára.

A büntetőjog jelen dolgozatban nem részletezendő elméleti megközelítéseinek egyik kedvelt tárgyköre a büntetés céljának megfogalmazása. Amennyiben elfogadjuk azt a fent az elrettentő erő elméletének alapfeltevéseként említett állítást, hogy a büntetésnek (részben vagy egészben) célja az elrettentés, akkor minden szankció esetén szükségesnek tartom vizsgálni, hogy az adott jogkövetkezmény vajon mennyiben befolyásolja a jogalanyok viselkedését, milyen mértékben idézi elő a jogkövetést (a jogkövetéssel kapcsolatos részletese elemzést lásd még később).

A büntetőjogon túl talán az adóztatás területe az, ahol közismerten, az éves költségvetési törvények tervezése körében is foglalkozni kell a jogkövetés elmaradásának mértékével, ráadásul e területen az kiválóan monetarizálható is (jelesül a befizetett, illetve befizetni elmulasztott adók összegének kimutatásával). Az elrettentés mint jogalkotói cél itt már persze értelemszerűen keveredhet államháztartási (így az adókból, illetve a büntetésekből befolyó összegek egymáshoz való viszonya) szempontokkal is.

Mivel a hazai hatásvizsgálati teljesíteny jellemzésekor láthattuk, hogy nem igazán állnak rendelkezésre vizsgálható információk a jogalkotás során esetlegesen figyelembe vett következmény-elemzési szempontokról, csak találgatni tudunk abban a tekintetben, hogy egy-egy szankció vagy kikényszerítési mechanizmus bevezetése, módosítása előtt elemezték-e ezeknek az elrettentő erőben megnyilvánuló hatását, illetve megtörténik-e ennek a nyomon követése.

Játékelmélet

A játékelmélet a különböző helyzetekben az egyes szereplők egymással összefüggő döntéshozatalát vizsgálja, vagyis azt a folyamatot, amelynek keretében a másik (többi) szereplő várható, lehetséges lépéseit, reakcióit is figyelembe kell vennünk saját döntéseink előkészítésében.

A közgazdasági Nobel-díjas Harsányi János szerint minden „játékos” a saját egyéni hasznossági megközelítésmódját alkotó preferenciák szerint dönti el, hogy milyen stratégiát alkalmaz, amelyek lehetnek személyes vagy morális preferenciák. (HARSANYI, 1992)

A személyes preferenciák nem feltétlenül önzőek, de „partikulárisak” abban az értelemben, hogy nagyobb relatív súlyt adnak az egyén és a vele kapcsolatban álló egyének érdekeinek, mint más, az egyénhez nem kapcsolódó személyek érdekeinek. Ezek a személyes preferenciák vezérlik a döntést azokban a helyzetekben, amelyek nem igényelnek (illetve nem tartalmaznak) erkölcsi értékítéletet, mivel az ilyen döntéseket csak személyes és részleges szempontok figyelembevételével lehet meghozni.

Az erkölcsi preferenciák ezzel szemben egyáltalán nem önzőek, mivel „univerzálisak” abban az értelemben, hogy azonos relatív súlyt tulajdonítanak a társadalom minden egyénének érdekeinek, legyen az egyénhez kapcsolódó vagy sem. Ezek az erkölcsi preferenciák határozzák meg a döntést azokban a helyzetekben, amelyekben erkölcsi értékítéletet kell alkalmazni, hiszen az ilyen döntéseket nem lehet személyes és részleges szempontok figyelembevételével meghozni, hanem értelemszerűen a társadalom érdekeit kell figyelembe venni.

Az elmélet egyik alapvetése szerint amennyiben a szabály ésszerű, minden játékosnak érdeke azt betartani, és egyiküknek sem érdeke nem betartani a szabályt, amennyiben a többi szereplő jogkövető magatartást tanúsít. (FLORES BORDA, 2011)

A játékelméletnek számos leképeződése van a hatásvizsgálatok körében. A jogkövetés kézenfekvő elemzésén túl talán a legmarkánsabb a társadalmi hatásvizsgálatok esetén a külső szereplők magatartását értékelő elemzési irány, amelynek során figyelembe vesszük, hogy valamely, szabályozással érintett változó hatályos állapotokhoz képest történő módosítása nem feltétlenül azt a következményt idézi elő, amit akár mélyreható vizsgálatokkal előrejelzünk, amennyiben nem vesszük figyelembe a rajtunk kívül álló szabályozó entitások magatartását. Példa erre a települési önkormányzat, amely az iparüzési adó kulcsának csökkentésével, kedvezmények biztosításával területére kívánja csábítani a környék vállalkozóit vagy a jövőben vállalkozni szándékozókát – és felméri erre való hajlandóságukat. Elképzelhető, hogy minden egyéb körülményt változatlanak tekintve az előrejelzés bizakodó, ám ha figyelembe vesszük, hogy a környező települések önkormányzatai „rálicíthetnek” a kedvezményeket nyújtó településre, akkor már korántsem biztos, hogy hasonlóan kedvező lesz az eredmény.

A másik jellemző játékelméleti helyzetnek a „rabló-pandúr” szabályozási folyamatokat tartom; a legismertebb adóztatás-adóelkerülés konfliktus helyett ezt ezúttal az egészségbiztosítási finanszírozási szabályok fejlődésén keresztül fejtem ki. Amikor az 1990-es évek közepe táján először bevezették az úgynevezett teljesítmény-finanszírozást az egészségügyi szolgáltatók körében (ez azt jelenti, hogy a kórházak, szakrendelők az elvégzett feladataik kódjai alapján jutnak hozzá az ellentételezéshez), az intézmények erre egészen elképesztő kódolási túlkapásokkal válaszoltak. Nem egyszer fordult elő, hogy férfiak esetében nőgyógyászati vizsgálatokat számoltak el, illetve bizonyos betegségek mellé másik, valójában nem létező betegséget is megjelenítettek az adatlapokon, mivel a két betegség együttes ellátása magasabb összegű elszámolást tett lehetővé. Természetesen erre az ellenőrző hatóság szorosabb ellenőrzéssel és a szabályozás szigorításának (például bizonyos, logikailag össze nem férő ellátások együttes elszámolási tilalmának) kezdeményezésével válaszolt, ami a egészségügyi szolgáltatók részéről szofisztikáltabb, nehezebben utolérhető kódolási trükkök kiötlését eredményezte. Végül mintegy egy évtized után – ha nem is csak a fentiekre tekintettel – a teljesítményfinanszírozási elszámolás lehetősége olyan jogszabályi korlátok közé szorult (például meghatározták az elszámolható szolgáltatásmennyiség plafonját), hogy immár nem vagy alig éri meg kozmetikázni a teljesítményeket.

A játékelméleti értelemben lehetséges következmények látótérbe hozására kevésbé alkalmas egy előre kialakított módszertan követése, mint a hatásvizsgálatok általában – itt egy sakkjátszmához hasonlóan a jogalkalmazók, egyes csoportjaik vélhető reakcióit előre jelző stratégiai, taktikai megfontolások szükségesek, amelyek helyzetről helyzetre eltérőek – azonban bizonyos elvek alkalmazása hasznos lehet a jobb előrejelzések érdekében, ahogyan arról a társadalmi hatások körében a fent idézett külső hatások feltárásánál szólok. Kiemelt területe lehet továbbá a jövőben álláspontom szerint a mesterséges intelligencia használatának

az ilyen játékelméleti megközelítésből történő hatályosulás-előrejelzés a nagy adattömegek egyes szereplők reaktív, illetve interaktív döntéseinek előrejelzésében való felhasználásával.

A jogérvényesülés különböző szintjeinek meghatározása a hatásvizsgálat tükrében

A hatályosulás mibenléte

A jogi szabályozás által érintett életviszonyok, a szabályozási technikák sokfélesége okán nem eleve adott az, hogy a hatályosulást milyen jelenségek alapján ítéljük meg, esetleg milyen dimenziójú mérőszámokkal jellemezzük, vagy akár az sem, hogy miben látjuk megnyilvánulni a hatályosulást.

Döntő jelentőségű a jogalkotói szándék pontos megfogalmazása. Nem a jogszabály megszövegezésének alapjául szolgáló szabályozástechnikai modulokra gondolok, hanem a szakpolitikai koncepcióalkotás végeredményeként létrejövő „szakmai tervezetre”, annak szándékolt hatásaival együtt.

Témánk szempontjából azért van alapvető fontossága a jogalkotói szándék pontos megfogalmazásának, mert csak a mindenki számára jól érthető, körülhatárolható szándék vizsgálható a megvalósulás szempontjából. Ha ugyanis nem tudjuk megállapítani, hogy valamely cél része-e a jogalkotói szándéknak, akkor nem tudunk állást foglalni abban a tekintetben sem, hogy ennek a célnak a megvalósulása részét képezi-e a szabályozás hatályosulásának.

A jogalkotó által kívánt hatások és az egyéb, a jogalkotó által ugyan szándékolt, a szabály alkalmazása során mégis előálló következmények számbavételéről egészében azt is mondhatjuk, hogy ezek így együttvéve kiadják magát a teljes hatásvizsgálati spektrumot. Az tehát, hogy a fejezet bevezetőjében idézett, a joghatékonyásra vonatkozó fogalom-meghatározás azon komponense, amely „az elérni kívánt társadalmi cél realizálódását” és annak árát érinti, miként teljesül, a hatásvizsgálati eszközrendszer szükség szerinti igénybevételel vizsgálható.

Az, hogy a címzettek magatartása megfelel-e a jogi normában előírtaknak, szintén a szabályozás belső jellegzetességein túlmutató vizsgálati célterület: a jogkövetés sokkal inkább a szabályozás társadalmi beágyazottságára vonatkozóan informatív, mintsem hogy a jogszabály pusztán jogtechnikai értelemben vett értékét jellemezhetné.

Mindazonáltal a jogszabály-előkészítés során rendelkezésünkre állnak olyan szabályozástechnikai eszközök is, amelyek segítségével adott társadalmi viszonyrendszer mellett elősegíthetjük az adott jogalkotó szándék jobb hatályosulását. A hatásvizsgálati eszközrendszeren belül pedig különösen, de nem kizárólag a társadalmi hatások vizsgálata során merülnek fel olyan vizsgálómódszerek, amelyek tapasztalatai alapján az egyes szabályozási technikák különböző életviszonyok rendezésére való alkalmasságáról is pontosabb előrejelzést adhatnak a várható jogkövetési hajlandóságra is tekintettel.

A jogkövetés

A jogkövetés különböző mintái az egyén szempontjából jelenthetik a kulturális (társadalmi) célok és/vagy az azok eléréséhez vezető eszközök elfogadását. Kissé leegyszerűsítve, és a jogi szabályozás elfogadásának vizsgálatára adaptálva az alkalmazkodási módokról alkotott

klasszikus modellt (MERTON, 1980), célként az általánosabb jogalkotói szándékot, míg eszközként magát a jogszabályt tekinthetjük.

Ezek szerint a következő alkalmazkodási módokról beszélhetünk (8. táblázat):

8. táblázat: Alkalmazkodási módok

Alkalmazkodási mód	Kulturális célok elfogadása	A célok eléréséhez vezető eszközök elfogadása
Konformizmus	+	+
Újítás	+	-
Ritualizmus	- vagy 0	+
Visszahúzóds	-	-
Lázadás	- és kísérlet új célok intézményesítésére	- és új eljárások az új célokhoz

Az elfogadás jelzése: +: elfogadja, -: nem fogadja el, 0: indifferens.

A táblázat jelzései alapján tehát – a jogi szabályozás terepére alkalmazva – a konformista magatartás elfogadja a szabályozási célt és magát a szabályozási eszközt is. Az újító a céllal egyetért, azonban a meglévőtől eltérő módon kívánja azt megvalósítani. A rituális anélkül követi a szabályt, hogy egyetértene a jogalkotó szándékával (vagy nem ért egyet vele, vagy nem rendelkezik e kérdésben véleménnyel). A köznap értelemben használatos fogalomtól némiképp eltérően a visszahúzóds a céllal és az eszközzel is szembehelyezkedik, ahogy a lázadó is – a különbség, hogy az utóbbi alternatív célokat és eszközöket kíván intézményesíteni. Bár a társadalom számára több felvázolt (egyéni) alkalmazkodási típus is hasznos lehet, sőt a koncepcióalkotás sokszor „lázáds” igényel, a jogszabály-előkészítés során pedig kifejezetten szükség van az „újító” típusú megközelítésre, a jogkövetés tekintetében a primer (a szabályokkal kapcsolatos attitűdöt elemző) vizsgálatok a konformista és a rituális hozzáállást jogkövetőként, míg a többi magatartást jogellenesként értékelik.

A társadalom és a jog dinamikus viszonyrendszere szempontjából viszont egyáltalán nem mindegy, hogy a jogkövetésre a szankciótól való félelem, racionális megfontolás vagy a jogszabály autoritása alapján kerül sor (SAJÓ, 1980) – ahogy azt a joghatékonysági elméletek fenti felvillantásánál is láthattuk.

A jogszociológiai irodalomban rendkívül részletesen vizsgált jogkövetést illetően a továbbiakban kizárólag azzal a kérdéskörrel foglalkozom, hogy miként ítéltető meg adott jogszabály követése, illetve ezt követően azzal, hogy mennyiben valósulnak meg – tágabb értelemben, a pusztá jogkövetésen túl – a jogszabályban lefektetett rendelkezések.

Nem titkolt célja ennek a szemlélődésnek az, hogy a hatásvizsgálatok számára vonatkoztatási pontokat határozzunk meg – ugyanis nagyban függ a szabályozás következményeinek elemzésével kapcsolatban alkalmazandó feltételezések rendszere és a vizsgálódás módszertana attól, hogy mit tekintünk a jogszabályokhoz fűzött szándékok megvalósulásának.

A primer jogkövetés és vizsgálata

Ahogy fentebb már bevezettem a fogalmat, primer jogérvényesülésnek nevezem a jogkövetést, a jogszabályban foglaltak betartását a jogalkalmazó által, vagyis a jogszabályban leírtak megvalósulását (a formai hatályosulást, hatékonyságot), illetve makroszinten ennek a megvalósulásnak a mértékét, arányát. Különböző jogterületeken, különböző technikájú szabályozások esetében más és más jelenthet a normának megfelelő magatartás. A 9. táblázat néhány példán keresztül szemlélteti, hogy milyen megközelítésekben értékelhető a rendelkezések primer érvényesülése.

9. táblázat: a jogszabályi rendelkezések primer érvényesülése

A rendelkezés tartalma	Jogterület	Jogalkotói cél	Primer érvényesülés	Indikátorok	Adatforrások
Emberölés tényállása és szankciója ³²	Büntető anyagi jog	Élet elleni bűncselekmények, a bűnözés visszaszorítása	A tényállás megvalósulása, a szankció bíróság általi alkalmazása	Elkövetett, felderített, bíróság által értékelte bűncselekmények száma időegység alatt, a szankció(k) alkalmazásának statisztikai jellemzői	Rendőrségi, bírósági statisztikák.
Az elítélt levelezéshez való joga ³³	Büntetés-végrehajtási jog	A fogvatartottak jogainak védelme, elszigeteltségük csökkentése	A fogvatartottak levelezését a tvr.szerint lehetővé teszik, a fogvatartottak élnek a joggal	Korlátozások, ezzel kapcsolatos panaszok száma, a fogvatartottak levelezésének mennyiségi mutatói	Büntetés-végrehajtási statisztikák, adatfelvétel
Előszerződés ³⁴	Polgári jog	Kötelmi garancia lehetőségének biztosítása	Előszerződés kötése, előszerződéssel kapcsolatos jogviták	Megkötött Előszerződések száma, jellemzői, a szerződések számához viszonyított számarányuk, előszerződéseikkel kapcsolatos bírósági eljárások adatai	Adatfelvétel, bírósági statisztikák
A felsőoktatási oktatói minőség	Oktatási ágazati jog	Az egyetemi oktatás minőségének biztosítása	Az intézmények élnek a részletes	Intézményi követelmény-rendszerek tartalmi	Intézményi szabályzatok, adatok, esetleges

³² 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 160. §.

³³ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról, 174. §

³⁴ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 6:73. §.

követelményei ³⁵			követelményeinek meghatározásának jogával, a felsőoktatásban oktatók megfelelnek a követelményeknek	jellemzői, oktatók száma, elutasított pályázók száma, a feltételek hiánya ellenére alkalmazott oktatók száma	panaszügyeik
A hatáskör és az illetékesség vizsgálata ³⁶	Közigazgatási eljárásjog	Az egyes szervek feladatkörének átfedés- és hézagmentes körülhatárolása	Hatáskör, illetékesség megállapításra kerül	Hatáskör, illetékesség megállapításának esetszáma, Hatásköri összeütközések, egyéb problémák száma	Államigazgatási szervek adatállománya
A központi költségvetés 2003. évi hiányának megállapítása ³⁷	Államháztartási jog	Az államháztartás működési biztonságának megőrzése	Nem lépi túl a hiány a megállapított mértéket, a hiányra befolyással bíró tényezők ennek megfelelően alakulnak	A költségvetési mérleg hiánya, az egyes költségvetési komponensek alakulása	A költségvetés végrehajtása - zárszámadások

Látható, hogy az elsődleges érvényesülés tekintetében nem feltétlenül a jogalkotói szándéknak megfelelő, pozitív hatások a jól mérhetők. Ez nem meglepő, ha például a tiltó rendelkezésekre gondolunk.

Nem egyenmű a felvázolt lista abban a tekintetben, hogy csak a rendelkezés „betűjének” érvényesülésére, vagy pl. a biztosított lehetőség tényleges kihasználására utaló mutatókat tartalmaz. Az utóbbi típusú indikátorok már átmeneti szintet képeznek a hatásvizsgálat teljes eszközrendszerének felhasználásával végezhető átfogó (vagyis nem primer) elemzések irányában, amelyek segítségével a szabályozás további hatásai tekintetében is véleményt formálhatunk (ld. alább).

Szintén a mélyebb hatásvizsgálati elemzések irányában történő továbbgondolás előkészítéseként megjegyzendő, hogy a primer jogérvényesülés sikere egy lehetőséget megállapító szabály nem feltétlenül mérhető a lehetőség választásának előfordulásával: elképzelhető, hogy a választás pusztán lehetősége a fontos a szabályozási cél, például a

³⁵ 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, VIII. fejezet

³⁶ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 15-19. §

³⁷ Ld. a mindenkori éves költségvetési törvényekben.

biztonságérzés fokozása szempontjából, és nem vagy nemcsak az, hogy hányan választják ténylegesen az adott lehetőséget.

A diszpozitív szabályok primer érvényesülésének vizsgálata alapvető módszertani problémával szembesít bennünket, ugyanis itt a jogalkotói cél valójában egy a felek eltérő rendelkezésének hiányában rendelkezésre álló zsinórmérték, középérték meghatározásaként körvonalazható. Itt eleve nem beszélhetünk jogszerű versus jogszerűtlen állapotról, jogkövetésről vagy jogsértésről attól függően, hogy alkalmazzák-e az érintettek a diszpozitív szabályt, mivel a diszpozitivitás természetéből fakadóan akár alkalmazzák, akár nem, a választásuk jogszerű. Ha csak igen/nem válaszlehetőséggel vizsgáljuk a diszpozitív szabály alkalmazásának előfordulását, akkor csak azt tudjuk megállapítani, hogy a szabályozás érintettjei milyen arányban rendelkeznek a diszpozitív szabályban foglaltaktól eltérően. Ez a primer eredmény akkor szolgálhat mélyebb, érdemi következtetések alapjául, ha a diszpozitív szabálytól való eltérés csak egy irányban lehetséges. Ha például a Munka Törvénykönyvének szabályától való eltérés csak a munkavállaló javára lehetséges, akkor értékes lehet az az adat, hogy a munkajogviszonyok mekkora hányadában alkalmazzák a törvényi szabályt, illetve milyen gyakran érvényesítenek a munkavállaló szempontjából kedvezőbb kereteket. Ha az eltérés jellemző, az utalhat arra, hogy a törvény zsinórmértéke nem egyezik a társadalom általános értékítéletével, de ebből sem biztos, hogy a megváltoztatásának szükségességére kell következtetnünk, mivel lehet az is társadalompolitikai cél, hogy ne jellemző helyzetként jelenítse meg a jogok/kötelezettségek egy bizonyos konstellációját, hanem egyfajta alap-elvárásként, amihez képest a különböző diszpozitív szabályoktól való eltérésekből és a felek megállapodásának egyéb, a jogalkotó tudata által előzetesen nem is feltétlenül átfogott részleteiből összeálló teljes viszonyrendszer alapján az egyes diszpozitív rendelkezésektől való eltérés egyáltalán nem kérdőjelezi meg az adott szabály létjogosultságát. Az sem lényegtelen továbbá, hogy számszerű rendelkezés esetén milyen mértékű az átlagos/medián eltérés.

A fentiekhez képest eltérő helyzet, ha a diszpozitív szabálytól mint zsinórmértéktől legalább két irányban lehetséges az eltérés (a diszpozitív szabály egy számszerű értéket vesz fel, amelytől felfelé és lefelé is el lehet térni – például egy szerződés kéthónapos felmondási ideje), akkor még ilyen óvatos következtetések sem vonhatók le a rendelkezés alkalmazási arányából: elképzelhető, hogy annak ellenére „jó” a diszpozitív zsinórmértékünk, hogy az attól való eltérés gyakori. Elképzelhető ugyanis, hogy a kétirányú eltérések kioltják egymást, mivel nagyjából hasonló arányban és mértékben fordulnak elő. Ezért ilyen esetekben nem alkalmas a mélyebb vizsgálatokra pusztán annak a megfigyelése, hogy hányszor alkalmazzák vagy írják felül a jogalanyok a diszpozitív rendelkezést, hanem a helyette választott megoldás jogszabályi rendelkezéséhez képest való eltérésnek az irányát is vizsgálni kell.

Végezetül szólni kell a primer jogérvényesülés ha úgy tetszik jogalkalmazási módszertani kihívásairól is. A professzionális jogalkalmazás legalábbis egyik fő feladatának tekinthetjük a jogszerűség, a jogkövetés/jogsértés kérdésében való állásfoglalást. Számos esetben nem szándékosan valósul meg a jogszabály be nem tartása, hanem (nem szólva most a gondatlanság, illetve a jogismeret hiányának alapvető, témafeldolgozásunk során bővebben nem érintett kérdéseiről) az eltérő jogértelmezésből fakadóan.

Ki a felelős azért, ha a jogalany magatartásától az ügy felülvizsgálatát végző felsőbíróság megállapítja, hogy jogot sértett, miközben a korábban több fokon eljáró bíróság esetleg ezzel ellentétes következtetést vont le? Terhelhető a laikus jogalkalmazó azzal a jogi felelősséggel, hogy a hatóságok, bíróságok által sem egyöntetűen jogellenesnek ítélt magatartástól tartózkodjon? A kérdés költői, ugyanakkor az intézményi (jogalkalmazói) aspektusokon túl úgy gondolom, hogy az egyes jogszabályok primer érvényesülése körében vizsgálandó a jogszabály megsértésével kapcsolatban nemcsak az elmarasztaló ítéletek száma, hanem a felmerülő jogalkalmazási kérdések köre, jellege is, ugyanis legalábbis a kontinentális jogban ezek utalhatnak arra, hogy a jogszabály nem ad kellő eligazítást, vagy egyenesen félreérthető abban

a tekintetben, hogy mely magatartások jelentik annak követését, és melyek minősíthetők a megszegésének – mindez pedig az egyértelműbb megfogalmazás irányában történő módosítást tehet szükségessé.

A jog érvényesülésének további szintjei

Az eddig leírtakból egyértelműen kiderül, hogy a jogszabály primer érvényesülése korántsem képezheti egyedül a jog hatályosulásának tartalmát.

A primer jogérvényesülést inkább a szabályozási eszköz érvényesülésének tekinthetjük, ami még messze nem mutatja meg a cél érvényesülését, az érdemi hatályosulást. Nagyon laza asszociációval azt is mondhatjuk, hogy a primer jogérvényesülés a jogszabály hatásaihoz képest olyan, mint egy laborvizsgálat eredménye az ember egészségéhez képest: utalhat ugyan egy betegség jelenlétére vagy akár rossz általános egészségi állapotra, de számos bizonytalansági tényező miatt egyáltalán nem biztos, hogy ez utóbbiaknak megfelelő indikátora. Előfordulhat például, hogy a laborérték eltérését a test komoly igénybevétele (például sportteljesítmény) okozza, ami pusztán élettani reakció, és inkább a szervezet jó működését igazolja, mintsem kezelést igénylő eltérést. A fentiekben is láttuk, hogy a primer jogérvényesülés vizsgálatának milyen súlyos limitációi vannak a jog hatályosulása, az általa kiváltott következmények vizsgálata terén – ezeket a limitációkat kísérem meg most a primer jogérvényesülésnél mélyebb vizsgálati módokkal kiküszöbölni.

a) A lehetőségek kiaknázása

A továbblépés első szintje a szabály betartása/megszegése kétszintűségéhez képest a szabály által teremtett lehetőségek kiaknázását vizsgálja. Ez a jogokat (és nem kötelezettségeket) megállapító szabályok esetén releváns: itt ugyanis (ebből a szempontból a fentebb a diszpozitív szabályokkal kapcsolatban elmondottakhoz hasonlóan) a szabály adta lehetőséggel való élés vagy annak mellőzése egyaránt jogkövető (és nem jogellenes) magatartásnak minősíthető.

Vegyük például a következő, a méltányosságból igénybe vehető szolgáltatásokról szóló társadalombiztosítási szabályt:

„Az egészségbiztosító - az E. Alap költségvetésében meghatározott keretek között - méltányosságból

a) a Magyarországon szakmailag elfogadott, de a finanszírozásba még be nem fogadott eljárások, a befogadott egészségügyi szolgáltatás befogadástól eltérő alkalmazása, illetve a biztosított által részleges, illetve kiegészítő térítési díj megfizetése mellett az egészségbiztosítás terhére igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások térítési díját vagy annak egy részét átvállalhatja, (...)”³⁸

„Az (...)méltányossági kérelmet a biztosított a NEAK-nál nyújthatja be.”³⁹

Ennek a rendelkezésnek a biztosított jogkövetési szempontból akkor is eleget tesz, ha benyújt vonatkozó kérelmet, és akkor is, ha ezt nem teszi – tehát önmagából ebből a primer jogkövetési megállapításból semmilyen következtetést nem tudunk levonni a szabály tényleges érvényesülésére vonatkozóan.

Azt, hogy mennyire élnek az érintettek a lehetőséggel, magától értetődően úgy állapíthatjuk meg, hogy meghatározzuk a méltányossági kérelmek számát (illetve mélyebb elemzéssel azok tartalmát is). Vizsgálható továbbá az érdemi elemzési irányok felé haladva, de még mindig inkább az „eszköz” szinten az is, hogy ezek a kérelmek milyen arányban vezetnek eredményre,

³⁸ Ebtv. 26. § (1)

³⁹ Ebtv. vhr. 11/B. § (2)

hiszen mit sem ér az az eszköz, amelyet valójában semmire nem jó – ha csak kérelmek, beadványok születnek, de azokat rendre elutasítják, és a rendszer nem kínál valós lehetőséget a felkínált megoldásból való részesülésre, csak az látszólag utal az eszköz érvényesülésére, valójában mondvacsínált lehetőség.

Természetesen egy lehetőséget teremtő szabály sikerének fentiek szerinti vizsgálata sem ragadható ki társadalmi összefüggéseiből: önmagában a kérelmek vagy akár a támogatott kérelmek száma, aránya sem mond el mindent a szabályozás sikeréről a jogalkotási célok tekintetében. Első ránézésre ugyan öröndetes lehet a szabály adta lehetőség kihasználásának nyugtázása (hiszen arra utal, hogy a jogalanyok ismerik és élnek is a lehetőséggel), ugyanakkor például egy segélyezési lehetőség sokak általi igénylése utalhat a szegénység mértékére, ami a nagyobb kép szempontjából már sokkal inkább negatív. Az anyagi lehetőségeket teremtő szabályokhoz valamilyen költségkeret is kapcsolódik: a keret idő előtti kimerülése sem nevezhető egyértelmű sikernek annak ellenére, hogy a lehetőség kihasználása ebben az esetben a vártnál jobb.

Összességében megállapíthatjuk tehát, hogy a primer jogérvényesülésnek nevezett jogkövetés versus jogellenesség fókuszú vizsgálat és a jogszerű magatartásokon belül a jog lehetőségeivel való élés vizsgálata egyaránt az instrumentális megközelítésmód részét képezi, és ha nem is a társadalomtól elszigeteltként tekint a jog világára, messze nem enged következtetni a jogalkotói szándék megvalósulásának sikerére. Ahhoz, hogy ez utóbbihoz közelebb jussunk, még mélyebbre kell ásnunk a jogérvényesülés vizsgálatában.

b) A jogalkotói szándék megvalósulása

Ha elszakadunk magától a jogszabálytól, annak nyelvtani-logikai és egyéb módon értelmezhető szövegétől, tartalmától, és azt kívánjuk vizsgálni, hogy mennyire tölti be a jogszabály a neki szánt szerepet, akkor jutunk el a jogalkotói szándék, a szabályozási cél megvalósulásának elemzéséhez – legyen az akár előrejelzés, akár a feltételezések tapasztalati tényeken alapuló ellenőrzése.

Fontos alapfeltétele tehát a jogi szabályozás tényleges célja, a jogalkotói szándék megvalósulása elemzésének a jogalkotói szándéknak az azonosítása.

A jogalkotói szándék gyakran kézenfekvő már a jogszabály értelmezése alapján, de ez nem minden esetben van így. Vélhetően minden joganyagokkal foglalkozó szakember, és még inkább a laikus jogalkalmazók találkoztak már azzal az élménnyel, hogy nem tudták pontosan detektálni egy norma mögött meghúzódó jogalkotói szándékot. Ennek számos oka lehet a jogalkalmazó adott szakpolitikai területen való jártasságának hiányától kezdve egészen a jogszabály tényleges kodifikációs hibáig.

Ha rendelkezésünkre áll a jogszabály elfogadásához kapcsolódó kiegészítő iratanyag – általános részletes indokolás, a jogszabálytervezetet tartalmazó előterjesztés vezetői összefoglalója és egyéb elemei – akkor ezekből egyszerűen kiolvashatjuk a jogalkotói szándékot – legalábbis ha annak bemutatása őszintén történik meg, és nincsenek leplezett jogalkotói célok. Viszont amikor ezek az irományok rendelkezésre állnak, akkor már általában nincs helye az elemzések elkezdésének, hiszen közvetlenül a norma elfogadása előtti fázisban vagyunk.

További lehetséges forrásai lehetnek a jogalkotói szándék megismerésének például a különböző szakpolitikai kinyilatkoztatások, kormányprogramok, a jogalkotást megelőző kormányhatározatok. (Arról, hogy a jogalkotói szándék meghatározása szükséges a szabályozás hatásainak vizsgálatához, a szükségesnek ítélt hatásvizsgálati folyamat bemutatásakor esik még szó.)

A jelen dolgozat fő tárgya, a hatásvizsgálatok szempontjából a jogalkotói célnak mint a hatásvizsgálatok alapjának az a gyakorlati jelentősége is fennáll, hogy a hatásvizsgálat megrendelője (jellemzően a jogalkotó) vélhetően a szabályozás által elérni kívánt jogalkotói

cél (várható vagy utólag vizsgálható) megvalósulására kíváncsi, így a hatásvizsgálattal elemzendő kérdések kiindulópontjai a jogalkotói cél, illetve annak elemei lesznek. Ha például a családok megélhetésének javítása a jogalkotó célja, akkor egy adócsökkentésben testet öltő jogszabálymódosítás esetén immár (az „eszköz” szint vizsgálatához képest) nem az a kérdés, hogy az emberek megfizetik-e az adót, hanem az, hogy a jogszabályváltozás szolgálja-e a jogalkotói célt, vagyis azt kell elemezni, hogy annak eredményeként hogyan alakul a családok megélhetése.

Érzékelhetjük, hogy ez a vizsgálati mélység már magában foglalja a közvetett, tovaryűrűző hatások figyelembevételét, hiszen a fenti példánkban amíg eszközoldalról vizsgáljuk az adócsökkentést jelentő jogszabályváltozás hatásait, addig eléggé egyértelmű, hogy milyen számokból állapíthatjuk meg a jogérvényesülés mértékét, viszont ha a cél megvalósulásának a megítélése a feladat, akkor több szempontot kell figyelembe vennünk. Továbbra is az adócsökkentési példánál maradva: hogyan fognak viselkedni a piaci szereplők az árak meghatározásában, hogyan alakulnak a bérek, nem történik-e más terhek növekedése – mindezek a tényezők kihatnak a jogalkotói cél megvalósulására. Ez a komplex elemzési szemlélet már a hatásvizsgálat széles arzenáljának alkalmazását igényli a hatályosulás vizsgálatának ezen a cél megvalósulását firtató szintjén, azonban ahhoz, hogy a hatásvizsgálat teljes spektrumát elérjük, még egy lépést kell tennünk a jogalkotói célon túli következmények látótérbe hozásával.

c) A jogalkotói cél és az egyéb következmények együttes vizsgálata

Visegrády a jog hatékonyságát a jogérvényességtől és a jogérvényesüléstől megkülönböztető alapvetésében úgy fogalmaz, hogy *„Az érvényességgel és az érvényesüléssel szemben a hatékonyság célorientált kategória. A jogszabályok hatékonysága nem más, mint érvényesülésül tényleges eredménye és ama társadalmi célok közti viszony, amelyek elérésére megalkották őket. A jogszabályok érvényesülése tehát hatékonyságuk előfeltétele.”* (VISEGRÁDY, 1993, hivatkozva: VISEGRÁDY, 1997)

A jogszabályok érvényesülésének legszélesebb értelmezése – Visegrády felosztása szerint a joghatékonysági szemlélet – elvezet ahhoz a megközelítési módhoz, amelyben nem csak azt vizsgáljuk, hogy az adott jogalkotói cél mennyiben valósult meg, hanem figyelembe vesszünk minden következményt, függetlenül attól, hogy azok részei voltak-e a jogalkotó szándékának. Talán magától értetődő, hogy erre azért van szükség, mert az érintettek (fogalmazhatunk úgy is, hogy a társadalom) számára az a lényeges információ, hogy milyen hatásokkal jár a szabályozás, és nem az, hogy ezek a hatások a jogalkotó által szándékoztak vagy annak szándékain kívül álló „mellék”-hatások.

A korábban alkalmazotthoz hasonlóan egészségügyi hasonlattal élve a műtéten áteső beteg számára nem az az igazán fontos, hogy a műtétet milyen technikával végzik el, illetve hogy szakmailag korrekt-e az eljárás, hanem hogy ő a műtét után gyógyultan távozik-e, visszamaradnak-e a műtéttel nem megoldható problémák, vagy esetleg a műtét nem szándékolt szövődményeivel is számolnia kell. „A műtét sikerült, a beteg meghalt” – összegezhetjük a nem szándékolt következmények fontosságát, amit a jogérvényesülésre is alkalmazhatunk.

Ez a jogalkotói szándék keretein túlmutató szemlélet biztonsági garanciaként is felfogható a jogalkotás számára, mivel a problémák idejében történő észlelése esetén elkerülhetővé teszi azt, hogy súlyos nem várt következményekkel járjon a szabályozási eszköz rossz megválasztása, vagy akár a jogalkotói cél nem elég körültekintő, összefüggéseiből kiragadott meghatározása. Ha ugyanis kíváncsiak vagyunk a jogalkotó szándéka által át nem fogott következményekre is, akkor a vizsgálódásunk során már egyaránt, módszertani különbségtétel nélkül egyaránt elemezhetők a szándékolt és a nem szándékolt hatások.

A hatásvizsgálati eszköztár bemutatásakor szólok még a közvetett, externális hatások jelentőségéről, így itt csak ezek megítélésének néhány elvi sajátosságát említem. Az, hogy mennyire közvetlen egy hatás, nem feltétlenül vág egybe azzal, hogy mennyiben szándékolt vagy sem. A jogalkotói cél meghatározásakor ugyanis nem egyforma körültekintéssel járnak el a felelősök, és a körülmények sem mindig egyformán alkalmasak az áttételes, tovagyrúzó, vagy éppen ellenhatásban megnyilvánuló következmények előrejelzésére. Azt ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy minél alaposabban történik meg a jogalkotói cél meghatározása, annál nagyobb eséllyel hozhatók látótérbe a lehetséges következmények, így kisebb az esélye annak, hogy lesznek nem várt, számottevő nem szándékolt hatások.

A vizsgálandó hatások körének meghatározása magának a hatásvizsgálatnak is kulcseleme, ahogy látni fogjuk a hatásvizsgálati folyamat leírásánál, azonban természetesen valamilyen alapvető szinten a jogalkotói szándék megfogalmazásakor is kell, hogy legyen az ötletgazdának valamilyen fogalma arról, hogy milyen következményeket válthat ki a szabályozása. Ezért is fontos a minőségi jogalkotás szemléletén belül az, hogy a szakpolitikai ötletek ne légből kapottak, kincstári optimizmus alapján javasoltak legyenek, hanem az érintett társadalmi viszonyokat jól ismerő szakemberek az érintettek bevonásával már akkor próbálják meg feltérképezni a lehetséges hatások minél teljesebb körét, amikor még nem készült el részletes hatásvizsgálat, és nem történt meg a jogszabály tervezetének véglegesítése, hogy legyen lehetőség az érdemi változtatásokra.

A jogalkotói cél helyes meghatározásának nemcsak szakpolitikai, hanem kodifikációs összetevői is vannak – ezekről bővebben szintén külön fejezetben szólok.

A jogérvényesülés szintjeinek összegzése

A jogérvényesülés előző alfejezetekben elemzett primer és további szintjeiből áll tehát össze az a saját megközelítésemben négyfokozatú rendszer, amelyben az első kettő (a primer jogérvényesülés és a lehetőségek kihasználása) eszközszintű, instrumentális jellegű, a második kettő (a jogalkotói cél érvényesülése, valamint a jogalkotói cél és az egyéb következmények együttes megjelenése) pedig teljesebb körű, az érdemi, tényleges jogérvényesülést firtató megközelítésmód.

Az alábbi ábra szemlélteti az érvényesülés formai - tartalmi vagy eszköz – cél skáláján elhelyezkedő szintekként az egyes megközelítési módokat.

9. ábra: a jogérvényesülés szintjei

Az érvényesülés szintje	Az érvényesülés megnyilvánulása	Példa: személyi jövedelemadó megállapításá- nak szabályai
Eszköz - szűkebb/pri	Jogszerű állapot	Adó megfizetése
Eszköz - általánosabb/ szekunder	Lehetőségek kihasználás	Adókedvezmény érvényesítése
Cél	Szándék megvalósul	Költségvetés egyensúlya, méltá- nyos teherviselés
Cél és össze-	Szándékolt és egyéb	Megtakarítások, infláció, szociális problémák

Összefoglalva: Az eszköz érvényesülése szűkebb megközelítésben tehát pusztán azt jelenti, hogy a jogszabálynak megfelelően vagy azzal ellentétesen alakulnak a társadalmi viszonyok, azaz megvalósul-e a jogszerűség. Ha a jogszabály kötelezettséget ír elő, akkor ebben a körben vizsgálendő az, hogy a kötelezettek betartják-e az előírtakat. Ha viszont jogosultságot keletkeztet a norma, az elsődleges érvényesülés körében csak a jogosultság tényleges érvényesíthetőségét (például a családtámogatáshoz az előírt feltételek mellett történő tényleges hozzájutási lehetőséget) értékeljük. A jogszerűség vagy fennáll, vagy nem. A megvalósulásnak, a jogszerűség állapotának ezen a megközelítési szinten nincsenek fokozatai, a jogsértések viszont értékelhetők azok mértéke, súlyossága szerint.

Általánosabb értelemben az eszköz érvényesülése már nemcsak a jog betartását, hanem a jogszabályból fakadó lehetőségek közötti választást, a biztosított jogok érvényesítését érintő mennyiségi és minőségi jellegzetességeket is magában foglalja. A szociális célú rendelkezések esetén itt már értékelendő egyebek mellett az igénybe vett támogatások mértéke. Az elsősorban kötelezettséget megállapító rendelkezések esetében szűkebb a szekunder érvényesülés többlettartalma a primer érvényesüléséhez képest, míg jogosultságot megállapító normák esetében éppen ez a szekunder érvényesülés lehet az, amely igazán sokat elárul a szabály „működéséről”.

A jogalkotói szándék nem olvasható ki közvetlenül a szabályból, annak tettenérését a szöveg elemzésén túl a jogrend, a konkrét jogalkotási folyamat, illetve a jogszabály indokolásának megismerése segítheti elő. Adott jogalkotói cél eléréséhez több szabály is hozzájárulhat, ami pedig ennél sokkal lényegesebb szempont, a társadalmi tényezők sokasága is kiveszi a részét a jogszabály sikerének meghatározásában, ezért a norma és a szándék megvalósulásának ok-okozati kapcsolata már nehezebben vizsgálható, mélyrehatóbb elemzést igényel, mint az eszköz-érvényesülés kérdései.

Végezetül a jogalkotói célt társadalmi-gazdasági összefüggésrendszerébe ágyazva jutunk el a hatályosulás vizsgálatának a szabályozási hatásvizsgálat elvei szerinti, teljességre törekvő

megközelítéséig. Ezen a vizsgálati szinten már a szándékolt célokon túl a mellékhatások, externális hatások, nem tervezett, a szakpolitikai elképzelés láthatáránál hosszabb távú következmények értékelése is szükséges. Itt találkozik tehát a jogszociológia hatékonyságvizsgálati spektruma a szabályozás hatásvizsgálatának elemzési szintjével.

A hatásvizsgálat és a jogalkotói szándék megvalósításának szabályozástechnikai eszközei közötti összefüggések⁴⁰

Ahogy már esett szó róla, a jogalkotói szándék megfogalmazása és jogszabályba öntésének módja szorosan kapcsolódik a jog hatályosulásához, mely utóbbinak a hatásvizsgálatokhoz való viszonyát pedig szintén tisztáztuk.

Visegrády hivatkozza a Wróblewski által megkonstruált ésszerű jogalkotás modelljét, melynek elemei között

- a) a cél meghatározása az eszköz kiválasztásához kellően pontosított módon,
- b) a cél által érintett tényállástípusok közötti szabályszerűségek megállapítása – a potenciális eszközök körülhatárolása,
- c) a megvalósítási eszközök közül a jogi eszközök azonosítása
- d) a cél megvalósítására szolgáló konkrét jogi eszköz kiválasztása, majd
- e) a jogszabály megalkotása. (WRÓBLEWSKI, 1978, hivatkozza: VISEGRÁDY, 1997)

A Visegrády által hivatkozott szerzők a fentiek közül a megfelelő eszköz kiválasztása, a normaszöveg létrehozása tekintetében többnyire általánosságban fogalmaznak, ugyanakkor maga Visegrády foglalkozik a szabályozástechnikák több dimenziójával, így a kvantitatív és kvalitatív értékelő fogalmak (például: „különösen nagy érték”, „nem vagyoni kár”) generalizáltságával, és az ebből fakadó jogalkalmazási következményekkel. (VISEGRÁDY, 1988, hivatkozza: VISEGRÁDY, 1997)

Az, hogy a jogszabályok minél inkább megfeleljenek a jogalkotói szándékoknak – és, teszem hozzá a hatályosulás-hatásvizsgálatok kapcsolatának elemzésekor kialakított elméleti modellre utalva – a jogalkotói szándékon túlmutató hatásai is a lehető legkedvezőbbek legyenek, természetesen nem szűken vett hatásvizsgálati kérdés, inkább a hatásvizsgálatok eredményei utalhatnak szabályozástechnikai javítási szükségletekre. Mivel a hatásvizsgálatok elvégzése a jogalkotási folyamat különböző stádiumaiban mehet végbe, amennyiben már rendelkezésre áll normaszöveg-tervezet, és a vizsgálat tényleges tárgya ennek a hatásait elemzi, gyakran előadódhat olyan helyzet, hogy akár a jogalkotói szándék érintetlenül hagyása mellett lehetőség adódik az eredetihez képest más módon történő szabályozással a várható következmények kedvezőbbé tételére. Az is gyakori helyzet, hogy az eredeti jogalkotói szándékok minél teljesebb körű leképezése indokolja a szövegezés alapos megfontolását.

A jogalkotói szándék a szabályozás érintettjei számára elsődlegesen a normaszövegen keresztül válik kézzelfoghatóvá. (Elsősorban a professzionális jogalkalmazóknak adódik lehetőségük a jogszabályok szövegén túl kommentárok, a normaszövegeket tartalmazó előterjesztések, az ezekben foglalt indokolások tanulmányozására, illetve a jogalkalmazói gyakorlat megismerésére.) A normaszöveg mint a jogalkotói szándék médiuma a jogalkotási folyamat természeténél fogva magában hordozza a torzítás, a szándék erodálásának veszélyét. Ennek

⁴⁰ Ez a fejezet nagyban támaszkodik KOVÁCSY (2005) vonatkozó fejezetében, valamint KOVÁCSY (2004)-ben írottakra.

minimalizálása a jogalkotási folyamat kulcsfontosságú – álláspontom szerint ma is jelentősen alulértékelt – mozzanata.

Jelen fejezetben néhány olyan szabályozástechnikai megoldást mutatok be, amelyek véleményem szerint sok esetben hozzájárulhatnak a jogalkotói szándék szerinti – és egyéb – következmények optimalizálásához, a hatályosulás szabályozási okokból előálló deficitjének csökkentéséhez, illetve utalok ezek és a hatásvizsgálatok kapcsolódási pontjaira is.

A dolgozat fókuszából adódóan és terjedelmi okokból nem foglalkozom a kifejezetten formai kodifikációs előírásokkal, megjegyzem ugyanakkor, hogy ezek betartását is fontosnak tartom a jelzett defektusok elkerülése érdekében.

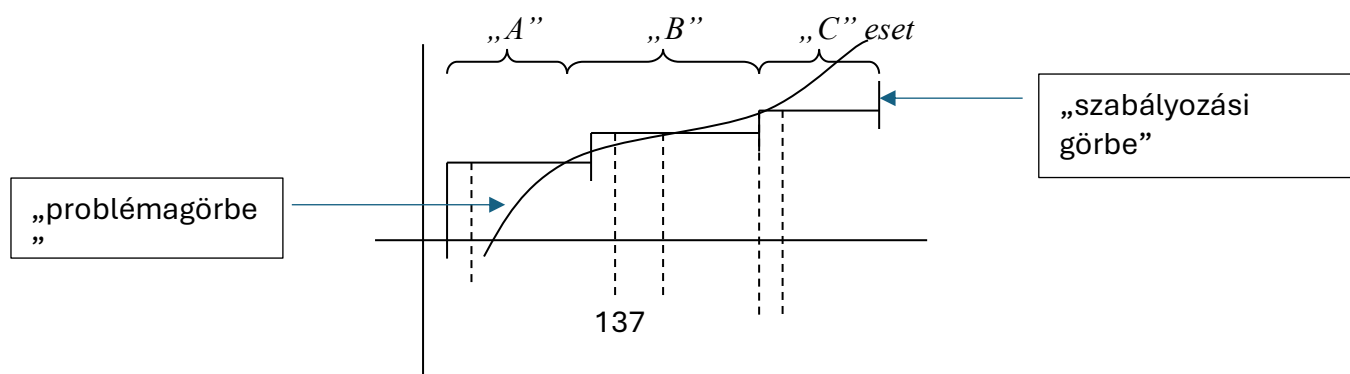
Intervallumok képzése

A jogszabályalkotás során kiemelt figyelmet kell szentelni a szabályozási szándéknak megfelelő konkrét eszköz megválasztásának. A társadalmi viszonyok sokfélesége és összetettsége nem teszi lehetővé azt, hogy a szabályok minden esetre vonatkozóan tökéletesen megfelelő, bármely megközelítés szerint is igazságos rendelkezést tartalmazzanak. A szabályok alkalmazása során mindig lesznek olyanok, akik valamilyen tényező alapján éppen kimaradnak egy kedvezményből, vagy éppen nem léphetnek kedvezőbb sávba, míg mások, alig különböző alapállásból, a határvonal szerencsés oldaláról a preferáltak köréhez tartozhatnak. Ellenkező esetben minden egyes egyénre, élethelyzetre külön megoldást kellene kreálnunk, ez viszont megszüntetné az életviszonyok rendezésének szabály-jellegét és nem kétséges, hogy a gyakorlatban megvalósíthatatlan feladatot jelentene: a szabályok nélküli egyedi elbírálás, a bíró teljesen szabad keze érvényesülne, ami – különösen a miénkhez hasonló kontinentális jogrendekben – elképzelhetetlen.

A szabályozás fent említett sajátosságán túl azonban törekedni kell arra, hogy a szabályok minél inkább leképezzék azokat a célokat, amelyek érdekében létrehozzák őket, ennek hiányában ugyanis eleve defektus jelentkezik a hatályosulás tekintetében.

Az alábbi absztrakt ábrán jól látható az adott girbe-gurba társadalmi jelenség („probléma-”) és az életviszonyok leképezésére törekvő, ugyanakkor természeténél fogva „szögletes” szabályozás karakterisztikáját bemutató („szabályozási”) görbék viszonya egy általánosított esetben – gondoljunk például egy olyan háromosztatú szabályozásra, ahol egy változó értékeitől függően a jogszabály által meghatározott kötelezettség kisebb, közepes vagy nagyobb mértékű lehet.

10. ábra: A „problémagörbe” és a „szabályozási görbe” kapcsolata



a₁ b₁ b₂ c₁ c₂

Az „A” esetben a problémához **gyengén**, a „C” esetben **közepesen jól**, míg a „B” esetben **kifejezetten jó** a két görbe illeszkedése.

A fenti alapesetektől öt példát érdemes egyenként megvizsgálni:

„a₁” pont: Jól látható, hogy ebben a pontban már szabályozott a problémakör, de a valóságban *még nem fordul elő*.

Az intervallum indokoltnál szélesebb megválasztása csak abban az esetben helytálló, ha közepes, vagy hosszabb időtávon belül a problémakör eltolódása, vagy kiszélesedése várható. (a probléma-görbe alakja és/vagy helyzete megváltozik). Ellenkező esetben a deregulációs szempontokat figyelembe véve célszerű eltávolítani az üres sávokat a rendszerből.

„b₁” pont: A „B” eset jellemzően ehhez hasonló elhelyezkedésű pontokat tartalmaz: az intervallum bármely eleméről elmondható, hogy a probléma- és a szabályozási-görbe adott pontjai *közel esnek egymáshoz*, ami szabályozási szempontból jónak tekinthető.

„b₂” pont: A két görbe közös pontjaként a szabályozás megfelelősége tekintetében a legoptimálisabb. A szabályozás itt torzítás nélkül, a jogalkotói szándéknak megfelelően, tökéletesen leképezi a szabályozott életviszonyt.

„c₁” pont: Az intervallum-választó (c₁) pontok több szempontból is figyelemre méltóak. Egyrészt ezek közvetlen közelében figyelhető meg leggyakrabban az ún. „*potyautas-jelenség*”, míg a határvonal túloldalán lelhetők fel leggyakrabban a szabályozás méltánytalanul hátrányos következményei.

Grafikusan jól nyomon követhető, hogy – ha a szabály valamilyen (például adófizetési) kötelezettség mértékét határozza meg – a c₁ ponttól balra elhelyezkedők relatíve *jól járnak* (hiszen a két görbe jól megközelíti egymást), a jobbra elhelyezkedők pedig relatíve *rosszul járnak*. Ez a méltánytalanság annál nagyobb, minél közelebb vagyunk az intervallum-választó ponthoz.

Megoldás: a probléma az intervallumok olyan megválasztásával oldható fel, hogy az azokat elválasztó pontok környékén a méltánytalanság minél kisebb mértékű legyen.

„c₂” pont: Ez a pont a „C” intervallum tipikus pontja, átlagos esetet jelez: a szabályozás viszonylag jól közelíti, fedi le a problémát, amennyiben a jogalkotó ezt méltánytalannak ítéli meg, a szabályozás finomítása indokolt – például a szakaszok további részekre bontásával.

Gyakran előforduló feladat az adott tényező különböző értékei esetére irányadó szabályok meghatározása (ld. fentebb a 10. ábra által leképezett helyzetet is). Ennek egyik kézenfekvő megoldási lehetősége az arányosítás, amikor valamilyen matematikai művelet elvégzésével kaphatjuk meg a tényező értékéből a mérhető jogkövetkezmény mértékét. Például 10%-os adókulcs esetén az adóalap mint tényező 10%-ával egyenlő az adó mértéke (a

jogkövetkezmény). Másik megoldás a tényező értékei alapján intervallumok (sávok) meghatározása (ahogyan azt a xx. ábrán láthattuk). Ennek szélsőséges formája az, amikor az adott tényező attól függően, hogy értéke elér-e egy bizonyos határt, vagy teljes egészében kiváltja az adott joghatást, vagy egyáltalán nem, vagyis „mindent vagy semmit” elven működik a szabály.

Példa: a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 29. § (1) bekezdése szerint „Anyasági támogatásra jogosult

a) a szülést követően az a nő, aki várandóssága alatt legalább négy alkalommal – koraszülés esetén legalább egyszer – várandósgondozáson vett részt; (...)”

A 31. § szerint „Az anyasági támogatás - gyermekenkénti - összege azonos a gyermek születésének időpontjában hatályos szociális vetítési alap összegének 225%-ával (...)”

Ha tehát a terhes nő 0-3 alkalommal vesz részt terhesgondozáson, nem jár a támogatás, legalább 4 alkalom esetén viszont teljes egészében jár. A terhesgondozáson történt megjelenések kétosztatú értékelése alapvetően szakmai kérdésnek tekinthető, vélhetően a négy alkalom az esetek többségében szükséges és elégséges. Nem volna helyénvaló a korábban említett technikával a részvételi alkalmak és valamely állandó szám szorzataként megállapítani a támogatás összegét, mivel a terhestanácsadás úgynevezett hasznossági görbéje 4 alkalom közelében az addigi alacsony értékről hirtelen a maximum közelébe ugrik.

Köztudomásúan háromosztatú a cselekvőképesség kor alapján történő megítélése. A szabályozás lényege leegyszerűsítve az, hogy a 14. életévét be nem töltött kiskorú cselekvőképtelen, a legalább 14 éves kiskorú korlátozottan cselekvőképes, míg a nagykorú (18. életévüket betöltött) személyek – legalábbis koruk alapján – (teljes mértékben) cselekvőképesek.⁴¹ A háromféle státushoz a jog a jognyilatkozatok megtételével kapcsolatban különböző jogosultságokat és kötelezettségeket rendel. A választott megoldás nem értékeli a kiskorúak fejlődésbeli különbségeit, ezek mérése módszertanilag igen nehéz is volna. A szabályozott életviszonyok jellege, az ember biológiai fejlődési és szocializációs sajátosságai alapján reálisnak ítéltető a polgári jogban alkalmazott fenti megoldás.

Ahogy növeljük a bármely dimenzióban képezett intervallumok számát, hatályos joganyagunkban különböző példákat figyelhetünk meg a sávok karakterisztikájának tekintetében. Így például az Mt. a felmondási idő mértékét a munkaviszonyban töltött időtől függően az alapesetként meghatározott 30 naphoz képest hét további meghosszabbított mértékű időtartamként rögzíti:

„(1) A felmondási idő harminc nap.

(2) A munkáltató felmondása esetén a felmondási idő a munkáltatónál munkaviszonyban töltött

a) három év után öt nappal,

b) öt év után tizenöt nappal,

c) nyolc év után húsz nappal,

d) tíz év után huszonöt nappal,

e) tizenöt év után harminc nappal,

f) tizennyolc év után negyven nappal,

g) húsz év után hatvan nappal

meghosszabbodik.”⁴²

⁴¹ Ptk. MÁSODIK KÖNYV, MÁSODIK RÉSZ.

⁴² Mt. 69. § (1)-(2)

Abban a tekintetben, hogy az intervallumképzésnek milyen formáját válasszuk, a következő elvek lehetnek segítségünkre.

- Amennyiben az értékelt tényező sok különböző értéket vehet fel, és arányos következményt akarunk a tényező alakulásához rendelni, az egyszerűbb szabályozás érdekében gyakran érdemes valamilyen matematikai összefüggéssel meghatározni a számszerű jogkövetkezményt – ahogy például egykulcsos adók, járulékok, esetén a jövedelem meghatározott százaléka a fizetési kötelezettség.
- A kialakítandó intervallumok számának, tartományainak tekintetében az alábbi rendezőelvek hívhatók segítségül:
 - törekedni kell az egyszerű szabályozásra,
 - meg kell vizsgálni az értékelni kívánt tényező jellemzőit (számszerűsíthetőség, felvehető értékek, mérhetőség),
 - értékelni kell a lehetséges jogkövetkezmények fajtáit, differenciáltságukat, a teljes és részleges bekövetkezés, elmaradás mibenlétét, hatásait,
 - meg kell vizsgálni az előforduló értékek eloszlását, majd ezek alapján meg kell becsülni, hogy a létrehozandó sávok külön-külön az összes előforduló érték mekkora hányadát tartalmazzák. Ennek alapján:
 - felmerülhet az adott intervallum megszüntetése vagy egy másikkal történő összevonása abban az esetben, ha a gyakorlatban előforduló értékek csekély hányadát fedi le,
 - a társadalmi hasznosság növelését és deregulációs szempontokat figyelembe véve tovább kell bontani az adott intervallumot annak érdekében, hogy a keletkező sávok még optimálisabban lefedjék az adott célokat, akkor, ha az intervallum „telítettsége” ezt indokolja.
- A határesetek megfelelő kezelése szükséges. Sokszor méltánytalannak tűnik az érték kismértékű változásához rendelt jelentős jogkövetkezménybeli eltérés. Ennek kiküszöbölésére jó megoldás az adójogban többkulcsos adóztatás esetén alkalmazott frakcionált sávozás, amelynek keretében az adóalapnak csak a magasabb sávra eső részére kell a magasabb sávban alkalmazott adókulcsot alkalmazni.

A sávok meghatározásával történő szabályozásnak számos hatásvizsgálati vonatkozását tárhatjuk fel. A legkézenfekvőbb annak a vizsgálata, hogy hány érintett helyzete lesz jellemezhető (vagy utólagos hatásvizsgálat esetén: ténylegesen hányuké jellemezhető) az egyes sávokba tartozó értékekkel. Megrajzolhatjuk a 10. ábra „probléma” és „szabályozási” görbáját annak érdekében, hogy megítéljük: mekkora igazságossági deficitet hordoz magában a sávozásunk, és szükség esetén megtegyük a kívánt korrekciókat. Felvázolhatjuk a sávozás alternatíváit, és megítélhetjük, hogy szükséges-e esetleg más változókat is figyelembe vennünk a jogalkotói szándékok jobb leképezése érdekében.

Több feltétel egyidejű alkalmazása; a normaszöveg leképezése algoritmussal

A szabályozás során az egyes esettípusokra alkalmazandó jogkövetkezmények gyakran több feltétel párhuzamos vizsgálata alapján kerülnek meghatározásra. Egyszerűbb esetben több, egyenként két érték (általában: fennáll – nem áll fenn) felvételére alkalmas tényező között a leggyakrabban „és”, illetve „vagy” kapcsolatot hozunk létre. Az ilyen kapcsolatrendszer

helyenként azonnal látható módon kerül megfogalmazásra, másutt csak a rendelkezés mélyebb logikai értelmezése enged következtetni a feltételrendszer tényleges belső viszonyaira.

A kérdés fontosságát aláhúzó megjegyzem, hogy még a viszonylag egyszerűnek tűnő, összesen két feltétel logikai kapcsolatát meghatározó szabályozás esetén is előfordul, hogy beletörik a jogalkotó – ennek következtében a jogalkalmazó – bicskája a feladatba, ahogyan az a Lira Könyv Zrt. és a Fővárosi Kormányhivatal közötti jogvitából⁴³ is kitűnt. A nézeteltérés oka témánk szempontjára leegyszerűsítve az volt, hogy a Lira Könyv Zrt.-vel szemben a kormányhivatal a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 10/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet alapján alkalmazott szankciót. A hivatkozott rendelkezés esetkor hatályos szövege szerint (vastagon szedve a lényeges rész):

*„Születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérést, a nem megváltoztatását, a szexualitást öncélúan ábrázoló, valamint a homoszexualitást megjelenítő, illetve népszerűsítő, gyermekeknek szóló termék **a többi terméktől elkülönítve csak zárt csomagolásban forgalmazható.**”* (TELEX, 2024)

A valószínűsíthető jogalkotói szándék szerint a fent meghatározottaknak megfelelő termékeket csak a többi terméktől elkülönítve ÉS zárt csomagolásban lehetett forgalmazni (erre hivatkozott a kormányhivatal is), azonban mivel nem szerepelt vessző a két követelmény között, ezek a magyar nyelv szabályai szerint nem konjunktív feltételekként értelmezhetők, hanem az első elem, vagyis többi terméktől elkülönítve való forgalmazás szűkítő feltételnek minősül, így csak az annak megfelelő esetre, vagyis a többi terméktől elkülönítve való forgalmazás esetére alkalmazandó a zárt csomagolás alkalmazásának kötelezettsége – ez volt a fenti történetben az elmarasztaló határozat sikeres megtámadásának indoka.

Különösen a kontinentális jogrendszerünkre tekintettel nem várható el a jogalkalmazóktól, hogy a nyelvtani-logikai jogértelmezéssel adódó eredménytől eltérően – az adott esetben azzal ellentétesen – döntsének pusztán a vélt vagy akár valószínűsíthető jogalkotói szándék alapján. Ez aláhúzza a normák logikailag kifogástalan megszövegezésének szükségességét.

Bonyolultabb feladat a többszintű kapcsolatrendszer megfogalmazása. A joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó szabályozás szerint – a logikai kapcsolatot jelző szavak KIEMELVE:

„Ha a joggal való visszaélés jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadásában áll, ÉS ez a magatartás nyomós közérdeket VAGY különös méltánylást érdemlő magánérdeket sért, a bíróság a nyilatkozatot ítéletével pótolhatja, FELTÉVE, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el.”⁴⁴

Az ideiglenes gondnokrendelés szabályai körében:

„Azonnali intézkedést igénylő esetben a gyámhatóság ideiglenes gondnokot rendelhet annak a nagykorúnak, akinek a cselekvőképességét érintő gondnokság alá helyezése látszik indokoltnak, ÉS személyének VAGY vagyonának védelme zárlat elrendelésével VAGY más módon nem lehetséges.”⁴⁵

⁴⁴ Ptk. 1:5. § (2)

⁴⁵ Ptk. 2:26. § (1)

Az elágazó feltételrendszerben a kodifikáció elveit betartva jelezni, kell, hogy az alsóbb szintű egységek mindegyikére érvényes-e a feltétel, vagy csak egy alpontra. Nem felel meg ezeknek az elveknek, ezért teljesen értelmezhetetlen például a következő, egyes kórház-üzemeltetéshez kapcsolódó ingóságok állami tulajdonban vételére tekintettel járó kártalanításra vonatkozó, 2024-ben módosított rendelkezés:

„A kártalanítás mértéke megegyezik

a) határozott idejű szerződés esetén a szerződés (1) bekezdés szerinti megszűnéséhez képest hátralévő időtartammal azonos időtartamra vonatkozó, de legfeljebb három évnyi,

b) határozatlan idejű szerződés esetén három üzleti év – ha a működését később kezdte meg, az adott évek – az egészségügyi szolgáltató egészségbiztosítás keretében történő CT–MRI vizsgálatok végzésére való jogosultságának (1) bekezdés szerinti megszűnését megelőző időtartamnak a megszűnt jogosultság szerinti gazdasági tevékenységéből származó, adózás szerinti eredménye átlagának összegével. A kártalanítás mértékét az egészségügyért felelős miniszter állapítja meg.”⁴⁶

Ahogy látható, az a) és b) pontokat magában foglaló rendelkezés nincs lekerekítve, az a) pontban foglalt szövegrész nem értelmezhető, mivel nem tudjuk meg, hogy mivel egyezik meg a határozott idejű szerződés esetén a kártalanítás mértéke – az csak az a) ponttal azonos hierarchikus szinten elhelyezkedő b) pontból derül ki, viszont ennek megfelelően a – vélhetően tévesen – a b) pontba elhelyezett szövegrész nem vonatkozik az a) pontra. A vélhető jogalkotói szándéknak megfelelően a b) pontban foglaltakat részben, az „a megszűnt jogosultság szerinti” szövegrésztől kezdődően az a) és b) pontra egyaránt vonatkozóként, vagyis a bekezdés felvezető szövegével azonos módon, a pontokon kívül szereplőként kellett volna kodifikálni.

Véleményem szerint jól látható a fenti példákból, hogy ahogy a jogalkalmazást, úgy már a hatásvizsgálatot is teljesen tévútra terelhetik a normaszöveg-tervezetek logikai hibái: ahogy az akár laikus, akár professzionális jogalkotóktól, úgy a hatásvizsgálatot végzőktől sem várható el, hogy a rendelkezésükre bocsátott normaszövegek nyelvtani-logikai elemzésétől eltérően, vagy éppen értelmezhetetlen szöveget magukban „kijavítva” következtessenek a jogalkotó tényleges céljaira.

Több feltétel egyidejű alkalmazásának különös esete a számszerű tényezők több feltétel alapján történő értékelése, ahogy a következő rendelkezésben láthatjuk ezt – kiemelve a legfontosabb figyelembe veendő elemek: *„A természetes személy adatait az ügyfél-regisztrációs szerv a regisztráció megszűnését követő 5 év elteltével zárolja, ezt követően azokat (...) az általános szerződési feltételeiben meghatározott időpontig, DE LEGALÁBB a regisztráció megszűnését követő 10 évig, LEGFELJEBB a regisztráció megszűnését követő 50 évig kezeli.”⁴⁷*

Ezekben az esetekben a „de legalább” és a „legfeljebb” feltételek tehát garanciális viszonyítási pontok. Az elsőként megjelenő feltétel az eset körülményeitől függően (az általános szerződési feltételekben meghatározottak szerint) változhat, és ha eltérő kötelezettséget írna elő adott esetben, mint a „de legalább” vagy a „legfeljebb” megfogalmazással bevezetett, egyéb esetekben mögöttes szerepben meghúzódó további feltételek, akkor ez utóbbi feltételek kerülnek közvetlen alkalmazásra.

⁴⁶ Eütv. 244/L. § (3)

⁴⁷ 2023. évi CIII. törvény - a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól 43. § (8)

Jakab András részletesen foglalkozott a típusos normaszervezetű rendelkezések belső logikai viszonyaival, így a tényállás és a jogkövetkezmény közötti határ képlekenységével és a kógens és diszpozitív normák közötti különbség természetével; az általa megvilágított összefüggések nagyban támogatják a jog logikai leképezhetőségét. (JAKAB, 2001)

A logikailag nehezen feltérképezhető logikai viszonyokkal, torlódó feltételekkel, sok számmal megterhelt rendelkezéseket érdemes táblázatos formában megjeleníteni. Így a jogalkalmazók számára könnyebben áttekinthetővé válhatnak az adott gyakorlati helyzetben követendő magatartás. Példa a jogszabályok ilyen formában való leképezésének a halottvizsgálati bizonyítvány különböző felhasználási célú (eltemettetés, anyakönyvezés, halálozási statisztika) változatai adattartalmának meghatározása, ami korábban viszonylag bonyolult folyószöveg formájában jelent meg, majd a rendszer elektronizálásával párhuzamosan történt viszonylag jelentős újraszabályozás keretében a jogszabály mellékletében, táblázatos formába szerkesztették át a különböző változatok adattartalmára vonatkozó előírásokat.⁴⁸

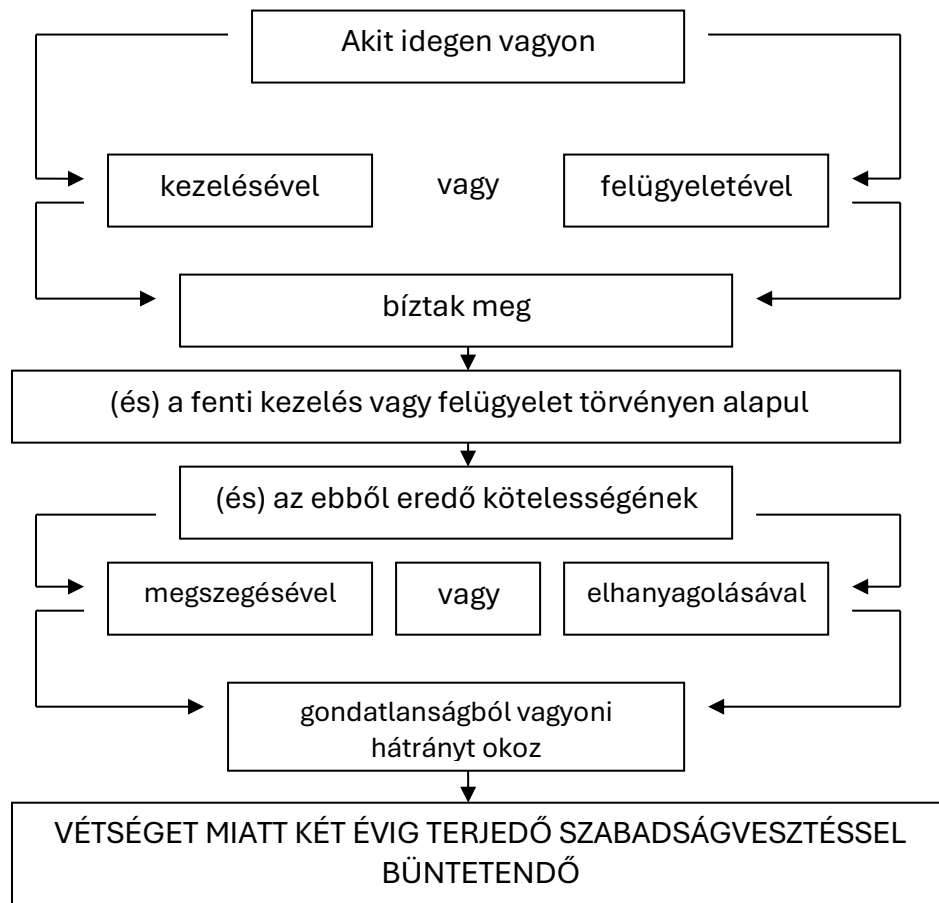
Tovább haladva az egyre bonyolultabb szabályozási struktúrák felé tipikusan alapos logikai értelmezést kíván számos büntetőjogi tényállás. Így a hanyag kezelés bűncselekmény alapesete meghatározásának [*„Akit idegen vagyton törvényen alapuló kezelésével vagy felügyeletével bíztak meg, és az ebből eredő kötelességének megszegésével vagy elhanyagolásával gondatlanságból vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”*]⁴⁹ logikai elemzése alapján az alábbi ábrán bemutatott kapcsolatrendszerre derül fény.

A „vagy” kapcsolatot az elektromos áramkörök párhuzamos kapcsolásának megfelelően ábrázolható, mivel bármelyik irányban megvalósul az áram folytonossága (vagyis bármelyik feltételnek megfelel az értékelt eset), a jogkövetkezmény előáll. Az „és” kapcsolat viszont mindegyik feltétel bekövetkeztét igényli, ezért a soros kapcsolásnak megfelelően bárhol áramkimaradás (a feltétel nem teljesülése) fordul elő, a jogkövetkezmény nem váltható ki. A rajzon tehát a nyilak az „és” kapcsolatot jelzik, az egymás mellett ábrázolt (párhuzamos) feltételek pedig „vagy” viszonyban állnak egymással.

**11. ábra: Egy többváltozós feltétel-
rendszert tartalmazó szabályozás értelmezésének logikai folyamata**

⁴⁸ 351/2013. (X. 4.) Korm. rendelet - a halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról, 1-2. mellékletek.

⁴⁹ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 377. § (1)



A bemutatott példához hasonlóan még szerteágazóbb esetekre vonatkozóan is felvázolható a végkövetkeztetéshez szükséges logikai folyamat.

Véleményem szerint a normaszövegek fentiek szerinti, algoritmus formájában való leképezésének két nagyon fontos alkalmazási területe volna. Egyrészt az algoritmus következetes elkészítése biztosítja a szöveg logikai koherenciáját, a szabályozás valamennyi lehetséges helyzetre való hézag- és átfedésmentes kialakítását, illetve azonnal megmutatja, ha a logikába bármilyen hiba csúszik, mivel akkor nem alakítható ki az algoritmus. Ez a jogszabály-előkészítés minőségbiztosítása szempontjából nagyon erős garanciát jelent.

A másik kiemelkedő jelentőségű felhasználása a jogszabály-algoritmus módszerének a jogalkalmazás elősegítése. Hiába alapvető jogelv a jogismeret elvárása a jogalkalmazóktól, nyilvánvaló, hogy a jogszabályok mennyisége alapján gyakran még a jogászok számára is kihívást jelent valamennyi szempont egyidejű ismerete és figyelembevétele, a laikus jogalkalmazók számára pedig a folyószöveg puszta értelmezése is teljesíthetetlen feladat lehet, különösen ha többszintű kivételek, különböző jogszabályokban megtalálható általános és különös szabályok párhuzamos kezelése szükséges. Terjedelmes folyószöveg elolvasására készítés helyett az algoritmuson végigvezetve jóval könnyebb volna a jogszabálytalálás, az adott gyakorlati helyzetre a megfelelő szabály megtalálása. Az általam elképzelt modellben a jogalkalmazónak számítógépes program felhasználói felületén egyszerűen kérdésekre kellene igen-nem válaszokat adnia, vagy számszerű értékek, tartományok közül a megfelelő kiválasztania, és ez alapján – többelemű algoritmus esetén további kérdések-válaszok nyomán – kapná meg az általa így felvázolt helyzetre alkalmazandó szabályt.

A 2002-2006 közötti kormányzati ciklusban az igazságügyi tárcánál az általam vezetett szervezeti egység részéről kezdeményeztük egy ilyen mintaprojekt megvalósítását azzal a távlati céllal, hogy a jogalkalmazók számára legfontosabb élethelyzetekben valamennyi fontosabb jogszabály algoritmusszerű leképezése megtörténjen – sajnálatos módon nem volt kellő politikai támogatása a javaslatnak, így az megmaradt kezdeti, néhány rendelkezésre kiterjedő algoritmizációs szinten.

Cvetkovity is egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a jogi normák a programozás lehetséges tárgyát képezik. Az algoritmizálás célja annak biztosítása, hogy a szöveges megfogalmazásokat a számítógépes programok számára is érthető formára fordítsák. Álláspontja szerint az algoritmizációnak ugyanakkor vannak technikai korlátai, ezért egyes már működő projektek csak részbeni algoritmizációval dolgoznak. Elképzelhetőnek tartja, hogy a programozott formában megírt normák váltsák fel a hagyományos szövegpalú normaszöveg-alkotást. (CVETKOVITY 2023.)

Zenyin és társai több algoritmizációs fejlesztésről számolnak be világszerte: említenek például Kaliforniából egy olyan megoldást, amely a számítógépes alkalmazásba való belépéskor azonosítja az ingatlan helyét, és ennek megfelelően csak a kifejezetten az adott körzetre vonatkozó előírások jelennek meg, elkerülve hogy a jogalkalmazó csak a teljes szabálytömeg böngészése nyomán találhassa meg a számára lényeges információkat. A szerzők ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy maguknak az alkalmazott számítógépes programok működésének átláthatósága is fontos követelmény a legitimitás biztosítása érdekében; a jog és az informatika közeledésének szükségszerű mivolta mellett említenek számos új, ennek folytán megjelenő kihívást, megoldandó problémát is. (ZENYIN, 2020)

Mojasevity és munkatársai egyenesen a jog felfogásainak különböző szintjeiként említi a szöveg-, az adat- és a kódvezérelt jogot. Álláspontjuk szerint a fenti trichotómia a jogi normák számítógéppel értelmezhető algoritmussá való átalakításának kísérlete eredményeként jött létre, a jogi normák kódolása/programozása és a digitális diskurzusban való alkalmazása céljából. A trichotómia elemei közötti különbségek a jogi bemutatás és a jogi érvelés megkülönböztető módszereit generálják: a szövegvezérelt jog nyílt textúrájú fogalmakon alapul, a kódvezérelt jog a logika módszerein alapul, míg az adatvezérelt jog statisztikai módszereket alkalmaz – a tanulmány megközelítésmódja szerint ezzel túllépve a formális logika szabályain, a való életből vett Big Data Analysis és más módszereket alkalmazva lehetőséget adva a jog hatályosulásának magas szintű elemzésére. (MOJASEVITY, 2023) Ezek a módszerek tehát nemcsak a jogszabályszerkesztésre, de – leggyakoribb alkalmazási területüket tekintve – szerződések előkészítésére, vagy akár az igazságosabb jogalkalmazás elősegítésére is alkalmazhatók. (A szerződések számítógépes kódokkal való leképezésének kiterjedt elméleti és gyakorlati hátterével a dolgozat fókuszára tekintettel ezúttal nem foglalkozom.)

Az utóbbi években világszerte egyre népszerűbbé váltak az általunk is képviselt elképzelések. Az algoritmizációs gondolkör számos forrás alapján együtt fejlődik az Openlaw elképzeléssel. Utóbbi egy kísérlet jogi érvelés kialakítására nyílt fórumon. Segítségével érveket dolgoznak ki, beadványokat fogalmaznak meg, és összefoglalókat szerkesztenek nyilvánosan, online. Szakemberek és laikusok egyaránt részt vehetnek tervezetek megfogalmazásával és véleményezésével, valamint referenciaforrások javaslatával. Az ötletgazdák a nyílt forráskódú szoftverek modelljére építve abból a hipotézisből indultak ki, hogy egy nyílt fejlesztési folyamat hasznosítja legjobban az internetes közösség elosztott erőforrásait. (BERKMAN, 2024)

Több feltétel egyidejű megjelenítése esetén javasolható, hogy a következők szerint járjunk el:

- Ki kell alakítani az adott életviszony szabályozásához leginkább megfelelő feltételeket:
 - ennek első lépéseként meg kell határozni az adott jogosultság, kötelezettség feltételeként szóba jövő tényezőket, dimenziókat, majd
 - a meghatározott dimenziókhoz a feltétel konkrét kereteit biztosító értékeket kell rendelni. Ezek az értékek lehetnek számszerűek, de a legegyszerűbb esetben „teljesül” – „nem teljesül” változatok felvázolása is elegendő lehet.
- Fel kell tártani az egyes feltételek között meghúzódó logikai kapcsolatrendszer, így többek között azt, hogy
 - az egyes feltételek természeténél fogva nem ugyanazt⁵⁰ az eredményt kapjuk-e több feltétel alkalmazásától is (ha igen, akkor a feltételek egy része elhagyható), továbbá
 - a megadott feltételek nem zárják-e ki egymást⁵¹, elemet nem tartalmazó eredményhalmazt létrehozva ez által,
 - vannak-e olyan feltételek, amelyek nem egyértelműek⁵², így félreértésre adhatnak okot,
 - A felhasznált feltételek szükségesek-, illetve elégségesek-e? Mely feltételek együttes teljesülése szükséges, illetve mely feltételek közül elegendő valamely(ek) teljesülése.
- Össze kell állítani a bemutatott ábrának megfelelően azt az algoritmust, logikai láncot vagy (amennyiben a feltételhalmaz így jobban kezelhető,) többdimenziós táblázatot, amely alapján valamennyi esetben megállapítható, hogy a feltételrendszer teljesül, vagy sem. (lásd az **x2.** logikai folyamatábrát)
- Végül a leginkább közérthető eszközöket választva kell megszövegezni a feltételrendszert, amelynek esetében fokozottan kell törekedni a fölösleges elemeket nem tartalmazó, pontos és egyértelmű megfogalmazásra.

A hatásvizsgálatok és a szabályozási feltételrendszer elemei közötti logikai kapcsolatok alapos kimunkálása közötti összefüggést már a fentiekben megismerhettük. Összefoglalva: az algoritmusszerű, formállogikailag egyértelmű, hézag- és átfedésmentes szabályozási megoldás további elemzés nélkül megmutatja, hogy a különböző élethelyzetekre milyen következmény érvényesül. Így láthatóvá válhatnak az esetlegesen nem szándékoltan érintett csoportok vagy élethelyzetek, a feltételrendszer világos leképezésével könnyebben feltárhatók a lehetséges hatások. Ha pedig nem történik meg a feltételeknek ez az egyértelmű rendszerbe foglalása a szakpolitikai elképzelés kidolgozásakor, akkor a hatásvizsgálat is megmutathatja a jogalkotói szándék logikai hibáit, a feltételek egymásnak ellentmondó mivoltát, vagy éppen rávilágíthat olyan esetscsoportokra, amelyek nem egyértelműen szabályozottak. Szintén rámutathat a hatásvizsgálat arra, hogy az algoritmusszerűen kidolgozott norma jogalkalmazókkal történő felhasználóbarát, a folyószöveggént való közzététel mellett a releváns változók értékeinek például számítógépes felületen történő megadása nyomán az adott esetben irányadó szabályok formájában való megismertetése hogyan módosíthatja a jogismeret, a jogkövetés alakulását.

⁵⁰ Például a „62. évét betöltött férfi, és nyugdíjas férfi” feltételrendszer.

⁵¹ Ilyen lehet a „70. életévét betöltött személy és általános iskolai tanuló”

⁵² Például: „csak a feladat ellátására alkalmas személy”

A választás lehetősége

A jogi beavatkozás kártékony hatása sokszor abban nyilvánul meg, hogy egy bizonyos, nem mindig kellő körültekintéssel kiválasztott megoldást kíván erőltetni adott probléma megoldására. Sok esetben a jogalkotó nem mérheti fel az alkalmazás során előadódó körülmények összességét biztonsággal, és érdemes a jogkövetkezmények eltérést nem engedő megállapítása helyett alternatív megoldási módokat is lehetővé tenni a szabályozás keretében.

Mindennek legismertebb, és legnagyobb szabadságot biztosító formája a diszpozitív rendelkezések alkalmazása, vagyis a jogszabálytól való eltérés megengedése. Ilyenkor a jogszabály jelentősége egyfelől az, hogy mintegy zsinórmértékként felvázolja a „törvényes középhelyzetet”, és az ettől való eltérést atipikusként megengedi, felfedve például kétoldalú jogügyletek esetére az eltérésből adódó hátrányok kompenzálásának méltányos voltát.

A diszpozitivitás másik alapvető funkciója a jogbiztonságot érinti: ha a jogalkalmazás során nem kerül sor a szabályt fölöslegessé tevő kifejezett eltérésre, akkor a megfogalmazott rendelkezés alkalmazandó.

Bizonyos esetekben a jogkövetkezményektől való eltérés teljes szabadságát valamilyen elv figyelembevételének az előírása korlátozza. Ennek a szabályozási lehetőségnek a szokásos megnyilvánulási formája a „körülmények mérlegelésének” előírása, mindez az ún. méltányosság jogintézményében ölt testet. A kérdéskörrel a későbbiekben külön pontban foglalkozom.

A teljes kógenia irányában következő átmeneti megoldásként adódik az alternatívák közül történő választás lehetősége. Ezáltal nagymértékben fokozható a hatályosulás esélye, ugyanis több, a jogalkotói szándékot megfelelően leképező lehetőség felkínálása esetén nagyobb eséllyel található meg az adott esetben ténylegesen hatékony eszköz.

A fenti technika alkalmazásának alapvető színtere a büntetőjog, ahol a bíró mérlegelési lehetősége a büntetések kiszabásának körében jelentős. A büntetés kiszabásának legáltalánosabban megfogalmazott törvényi alapelve értelmében „A büntetést (...) céljának szem előtt tartásával úgy kell kiszabni, hogy az igazodjon a bűncselekmény tárgyi súlyához, a bűnösség fokához, az elkövető társadalomra veszélyességéhez, valamint az egyéb enyhítő és súlyosító körülményekhez.”⁵³ Ez a szabadság nem kizárólag a büntetés mértékét befolyásolja, hanem akár különböző büntetési nemek közötti választást is lehetővé tesz.

Szintén a büntetőjog területén találkozunk az alternatív jogkövetkezmények közüli választás jogkörének sajátos telepítésével, amikor a kábítószer birtoklása bűncselekmény bizonyos alakzatainak elkövetői nem büntethetők, ha – egyéb feltételek mellett – igazolják kábítószerfüggést gyógyító kezelésben, kábítószer-használatot kezelő más ellátásban vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatásban való részvételüket.⁵⁴

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája a kötelezettségvállalások tekintetében szintén figyelemre méltó megoldást alkalmaz: „Minden Fél (...) a megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás időpontjában megjelölt minden nyelv kapcsán vállalja, hogy a jelen Karta III.

⁵³ Btk. 80. § (1)

⁵⁴ Btk. 180. § (1)

Részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz, éspedig legalább hármat-hármat a 8. és 12. Cikkből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. Cikkből.”⁵⁵

Ez a megoldás egyfelől bizonyos szintű általános feladatteljesítést garantál, másfelől lehetővé teszi a súlyponti területek (példánkban a 8., 12., illetve - kisebb mértékben - a 9., 10., 11. és 13. Cikk) preferálását.

Az alternatív szabályozási eszköztár alkalmazása során a következő lépések elvégzése indokolt:

- el kell dönteni, hogy milyen mértékben kíván a jogalkotó beavatkozni a társadalmi viszonyokba,
- meg kell vizsgálni, hogy mely jogkövetkezmények képesek megvalósítani a jogalkotói szándékot. Mérhető jogkövetkezmények esetén a választható intervallumot a jogalkotói szándék alapján pontosan meg kell határozni,
- több lehetséges jogkövetkezmény esetén el kell dönteni, hogy kire bízuk a választás felelősségét, ezzel kapcsolatos – a szabályozási tárgykörtől nagymértékben függő – alapvető lehetőségek:
 - a jogszabály tartalmaz egyértelmű rendelkezést
 - a jogalkalmazó szerv dönt
 - az érintett dönt
- Mérlegelni kell, hogy a felkínált alternatívák valósak-e a várható választási hajlandóság tekintetében.
- Megfelelően kell rendezni a különböző alternatívák kapcsolatát (ld. fentebb, a 3. pontban leírtakat is):
 - Logikai kapcsolatok – „és”, „vagy” viszony
 - Adott alternatíva meghíúsulása esetén követendő eljárás (helyettesítés)

A választható lehetőségeket tartalmazó norma hatásvizsgálatában – a szóban forgó szabályozási eszköz természeténél fogva – alapvető jelentősége van annak, hogy az egyes opciók vajon mennyire lesznek népszerűek a jogalkalmazás során. Ezt leginkább az érintettek vonatkozó preferenciáinak vizsgálatával lehet előrejelezni, illetve utólagosan értékelni. A választás engedése ugyan arra a jogalkotói megközelítésmódra utal, hogy számára bármely opció választása megfelelő, vagyis megfelel szándékának, mégis elképzelhető, hogy a hatásvizsgálat eredménye nem felel meg várakozásainak: elképzelhető például, hogy valamely változat egyeduralkodóvá válik az érintettek választásában, így a mellőzött opció kapcsán tervezett vagy akár már megtett intézményi vagy egyéb fejlesztések feleslegesnek bizonyulnak. Különösen fontosnak tartom a választást lehetővé tevő normák esetén a folyamatos nyomonkövetést, mivel elképzelhető, hogy akár rövid idő alatt jelentősen változnak ebben a preferenciák, továbbá más kapcsolódó szabályozási vagy társadalmi folyamatok is okozhatják e választási mintázat módosulásait.

Méltányosság

⁵⁵ 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről 2. Cikk, 2.

A méltányosság, amelynek már a defincíciója is évszázados viták keresztüztüében áll (VISEGRÁDY 1997, 75. oldal), az egyszerűség kedvéért meghatározható mint „természetjogi igazságosság”⁵⁶ – a jogban leginkább a létező szabályrendszer egyeduralmát korlátozó, a szabályokon túli tényezőket az egyéniesítés magasabb foka jegyében értékelő, végső soron természetjogi alapállásból a teljesebb igazságosság elérése érdekében alkalmazott kiegészítő intézmény.

Az államhatalom összetevőit vizsgálva a méltányosság mindenképpen a jogalkotás és a jogalkalmazás erőterében jelenik meg, azonban bizonyos értelemben a társadalmi viszonyok jogszabályok által történő leképezésével, és az ennek alapján alkalmazott *stricti iuris* szemlélettel azonos szinten elhelyezkedő rendszertani kategória. A jogfogalom különböző dimenziójú meghatározásaitól függően tekinthető a jog részének vagy azzal párhuzamosan létező rendszernek. A következőkben ebben az elvi vitában állást nem foglalva a külön rendszerként való felfogás zavaró, folyamatos hangoztatásának elkerülése érdekében a méltányosság helyenként egyszerűen a jog intézményeként kerül említésre.

Az intézmény történetében elsősorban a római és az angol modellek emelendők ki (VISEGRÁDY, 1997, 75. oldal) a modern jogban pedig Svájcot tekintik a méltányosság eszközét legnagyobb mértékben alkalmazó államok egyikének, e tekintetben modellértékűnek. A napjainkra szintén komoly hagyományokat maga mögött tudó svájci méltányosság-intézmény azonban alapjaiban eltért az említett két történeti példától: Svájcban maga az írott jog szabályoz „méltányosan”, nem alakult ki párhuzamos méltányossági intézmény vagy kiterjedt bírói mérlegelési jogkör. (HÄNSELER, 1996)

Méltányosságról tehát – kissé leegyszerűsítve – a gyakorlatban akkor beszélhetünk, ha valamely életviszony szabályozásában a normatív módon meghatározott feltételektől bizonyos, többé-kevésbé meghatározott körben vagy a körülmények által indokolt esetekben el lehet térni, illetve a szabályok alól kivételeket engedünk meg emberségből, a nyilvánvaló igazságtalanság elkerülése érdekében. A méltányosság intézménye a leírtakból következően jogelméleti alapkérdéseket is felvet, amelyek elemzésére ehelyütt nincs lehetőség.

A méltányosság alkalmazásának mindenképpen feltétele az indokolt esetekre való korlátozás, mivel ellenkező esetben parttalan kegygyakorlássá, az önkény melegágyává silányulna az éppen az igazságosság tökéletesebb elérése érdekében alkalmazott jogintézmény. Mindez fokozott körültekintést tesz szükségessé egyfelől a méltányosság alkalmazási területeinek megválasztását, pontos körülhatárolását, másfelől a visszaélések elkerülését, az alapos és tisztességes jogalkalmazói gyakorlatot illetően. E feladat körében előálló helyzetet paradoxonként is felfoghatjuk, mivel a méltányosság gyakorlása előtt nem tudhatjuk, hogy melyek az „indokolt” esetek – talán azzal az iterációs lépéssel enyhítünk ezen a látszólag megoldhatatlan helyzeten, ha korábbi esetek feldolgozása alapján adunk fogódzókat arra nézve, hogy mely esetekben célszerű megengedni alternatív lehetőség alkalmazását az eredetileg alkalmazandó *stricti iuris* megoldás helyett.

Modern jogunk talán legismertebb méltányossági lehetősége a rPtk. „svájci klauzulája”⁵⁷, amely szerint „a bíróság a kárért felelős személyt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a felelősség alól részben mentesítheti”. Ha már a polgári jog alapvető szabályainál tartunk, megjegyzendő, hogy a hatályos Ptk. is tartalmaz méltányossági rendelkezéseket, így

⁵⁶ Equity – Merriam-Webster Dictionary <https://www.merriam-webster.com/dictionary/equity> - utolsó hozzáférés: 2024. június 3.

⁵⁷ rPtk. 339. § (2)

házas társi tartás az életközösség megszűnését követő öt év múltán előálló rászorultság esetén „különös méltánylást érdemlő esetben” követelhető.⁵⁸

Adott esetben alapvető jelentőségű szabályok alkalmazásának kifejezett mellőzésére is sor kerülhet, így a Határőrségnek az általános hadkötelezettség alapján szolgálatot teljesítő állománnyal szemben fennálló kártérítési felelőssége körében „Rendkívüli méltánylást érdemlő esetben kivételesen az elévült követelés is teljesíthető”⁵⁹, illetve a fentebbi „svájci klauzula” eszméjét magán hordozó módon „*A bíróság különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a kártérítés mértékét a teljes kárnál alacsonyabb összegben is meghatározhatja.*”⁶⁰

A tágabb értelemben vett méltányosság a legtöbb esetben azonban nem explicit módon jelenik meg a jogszabály-szövegekben, hanem a szabályozás tartalmának elemzése alapján kerülnek felszínre azok a speciális szabályok, amelyek elősegítik a főszabály alkalmazásának ésszerű keretek közé szorítását.

Sajátos méltányossági szabályozás a társadalombiztosítási alapú egészségügyben a biztosítottak számára rendelkezésre álló lehetőség. Az Ebtv. lehetőséget ad arra, hogy azokat az elfogadott, illetve engedéllyel rendelkező terápiákat, készítményeket, amelyeket egyébként nem finanszíroz az egészségbiztosító, orvosi támogató nyilatkozattal ellátott kérelemre mégiscsak igénybe lehessen venni társadalombiztosítási alapon.⁶¹ A leggyakrabban költséges, új gyógyszerek, de nem egyszer Magyarországon nem elérhető műtétek külföldön való elvégzése költségeinek fedezéséről van szó. A méltányossági eljárásban tehát az egészségbiztosító olyan ellátások finanszírozásáról dönt, amelyeket egyébként nem támogatna. Ennek megfelelően magától értetődő módon nem az egyébként érvényes igénybevételi szabályok, hanem egy kevésbé részletesen szabályozott, csak elveiben körülírt mérlegelési szempontrendszer ad fogódzókat. A méltányossági eljárásrend kialakításának vélhetően az volt legalábbis az egyik fő oka, hogy a társadalombiztosítási rendszer a költségvetési korlátok és a szabályozás merevsége miatt az új készítményeket csak jelentős, gyakran több éves késéssel képes a normál támogatási körbe vonni, az viszont jelentős társadalmi elégedetlenséget szülhet, ha ezek az érintettek vagy egyes a média által felkapott esetekben a széles közönség számára ismert lehetőségek teljesen megközelíthetetlenek az ország lakossága számára. Másfelől a méltányosságból való rendelkezésre bocsátás egyfajta előszobája is lehet az adott gyógyszer támogatott rendszerbe történő rendes befogadásának. A pozitívjogias, stricti iuris szemlélethez szokott hazai jogalkalmazásban ugyanakkor mindig kockázatokat rejt magában a diszkrecionális jogkörnek nagyobb teret engedő megoldás – az elmúlt években kétszer is módosítottak a részletszabályokon⁶²; erre álláspontom szerint azért került sor, mert nehéz összeegyeztetni az átláthatóság és a kérelmek megfelelően gyors elbírálásának szempontjait.

A méltányosság rendkívül összetett szempontrendszerének a jogalkotói célok érvényesülésének érdekében történő alkalmazása érdekében véleményem szerint a következő tanácsokat érdemes megfogadni:

- Vizsgáljuk meg, hogy az alkalmazandó főszabály által előreláthatólag érintett esetkörök mindegyikére nézve méltányosnak tartjuk-e a rendelkezést.

⁵⁸ Ptk. 4:29. § (2)

⁵⁹ 18/1997. (III. 12.) BM rendelet a Határőrség általános hadkötelezettség alapján szolgálatot teljesítő állománnyal szemben fennálló kártérítési felelősségéről, 26. §.

⁶⁰ Ptk. 6:522. § (4)

⁶¹ Ebtv. 26. §

⁶² A hatályos szabályok az Ebtv. vhr. 11/B-11/C. §-ában találhatók.

- A főszabály által méltánytalanul érintett körben tervezzük meg a lehetséges beavatkozást. Ez az adott életviszony sajátosságai, az érintett személyek, esetek köre alapján lehet:
 - Bizonyos konkrét feltételek teljesülése esetére speciális szabály megalkotása,
 - méltánylást érdemlő esetek eltérő elbírálása.
 Mérlegeljük, hogy a méltányos elbírálás szempontjából méltányossági jogkör meghatározása vagy konkrét speciális szabályok megalkotása az előnyösebb. A kérdést a tervezett méltányossági jogkör kereteinek és lehetséges gyakorlója személyének meghatározása után, az esetleges visszasságok figyelembevételével ítéld meg.
- Amennyiben a fentiek alapján nem találunk megfelelő megoldást, a feltételrendszer módosítása, esetleg alapjaiban új szabályozási technika javasolható.

A „méltányosság hatásvizsgálata”, annak meghatározása, lehetséges módszerei nagyban függenek attól, hogy a fentiek szerint mit is értünk méltányosság alatt. Ha bármilyen értelemben külön jogérvényesítési lehetőséget jelent, akkor annak már az igénybevételi jellemzői, a méltányossági eljárások eredményei is fontos visszajelzésül szolgálhatnak – ezek előrejelzése viszont legfeljebb már meglévő tapasztalatai adatok esetén tűnik biztonsággal elvégezhetőnek, teljesen új jogintézmény esetén, bázisértékek hiányában jelentős módszertani kihívást jelent. Fontos az alternatív eljárások ismeretének, az azokkal való elégedettségnek is az elemzése, továbbá az alkalmazott elvek megismerhetősége, az átláthatóság vizsgálata is. Ha a méltányosság nem külön út, hanem a jogrend egészét átható szemlélet, akkor pedig elsősorban ennek sikere – az egyes normák társadalmi igazságosságra gyakorolt hatása vizsgálható különböző szociológiai, közgazdasági és más módszerekkel.

Időtálló feltételek

A társadalmi viszonyok folyamatos formálódása, és ezzel összefüggésben a szabályok időtállóságának korlátozott volta a jogalkotás ismert tényezője. A rendelkezések élettartamát gyakorta a jogszabályok előkészítésének látóterén kívül eső tényezők: politikai változások, gazdasági-társadalmi átalakulás korlátozzák. Van azonban néhány olyan szabályozástechnikai eszköz, amely alkalmas arra, hogy segítséget nyújtson a jogszabályok gyakori módosításának elkerülésére, illetve arra, hogy a jogszabály a változó társadalmi viszonyok között is megállja a helyét.

Jellemzően a számszerű elemeket tartalmazó rendelkezések esetében gyakori és látványos a körülmények változásával bekövetkező anakronizmus.

A családi pótlék egy gyermekre jutó főszabályként 12.200 és 17.000 forint közötti összege 2010. évi megállapítása óta nominálisan változatlan – az azóta bekövetkezett infláció következtében reálértéke közel a felére csökkent.⁶³

A visszterhes vagyonátruházási illeték megfizetésének első lakástulajdon megszerzése kapcsán keletkező kötelezettsége körében a 2013-tól hatályos értékhatár szerint a 35. életévét be nem töltött fiatal „az első lakástulajdonának (...) megszerzése esetén az egyébként fizetendő illeték 50%-ig terjedő kedvezményre jogosult, ha az egész lakástulajdon forgalmi értéke a 15 000 000 forintot nem haladja meg. (...)”⁶⁴

⁶³ 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról, 11. § (1)

⁶⁴ 1990. évi XCIII. törvény az illetékről, 26. § (6)

A jelenlegi ingatlanpiaci értékviszonyokat figyelembe véve ez a limit a tulajdonszerzések rendkívül csekély hányadában jelent segítséget: az egyik ismert szakportálon történt keresés alapján országszerte a hirdetések mindössze 2,3%-ának kínálati ára nem haladja meg a 15 millió forintos határértéket.⁶⁵ Tehát ez a lakásárak és az ezekhez adódó költségek mértékének tükrében nem tekinthető hathatós segítségnek. Valószínűleg más, a lakásvásárlók egyéb körülményeit differenciáltabban értékelő lakás-támogatási formába hatékonyabban lehetne becsatornázni az illeték-kedvezményre szánt összeget. (A rendelkezés 1998-ban történt beiktatásakor a hatályosnál alacsonyabb határértékeket állapítottak meg. A piaci folyamatok miatt már akkor sem lehetett kétséges a határösszeg eleve alacsony mértéke és rövid távú további értékvesztése. A 2002. évi számok alapján a kedvezmény bármilyen, akár részleges formában már akkor is csak az esetek 14,8%-ában volt élvezhető.)

A fentieknél lényegesen durvább anakronizmussal is találkozhatunk hatályos jogrendünkben. A pirotechnikai termék gyártásának, forgalomba hozatalának rendőrhatalósági engedélyezése kapcsán 2003-ig 50 Ft mértékű illetéket kellett a kérelem benyújtásakor illetékbélyeggel leróni.⁶⁶

Nyilvánvaló, hogy a szabályozásban szereplő támogatási összegek elértéktelenedésének sokszor nem pusztán jogtechnikai mulasztás, hanem költségvetési szűkösség is az oka. Ennek ellenére a korrekt jogalkotás alapfeltétele, hogy ne kerülhessen sor arra, hogy elinflálódott és ezáltal komolytalanná vált rendelkezések az állam látszat-intézkedéseiként éktelenítsék jogrendünket. Mindezt tudatos, előrelátó jogszabály-előkészítéssel, a szükséges korrekciók megtételével érhetjük el.

Nem kizárólag mérhető mennyiségek válhatnak meghaladottakká. Megszűnt, átalakult intézményekre vonatkozó rendelkezések vagy tételes módosítást igényelnek, vagy sommás módon kerül megfogalmazásra, hogy ahol a jogszabály a-t említ, azon b-t kell érteni. Ez a – jogbiztonság szempontjából helytelen – megoldás a rendszerváltás időszakában gyakran került alkalmazásra, többek között a „tanács” – „önkormányzat” váltás megjelenítésére.⁶⁷ Az elsődleges aggály azzal kapcsolatos, hogy a jogalkalmazónak elvileg az egész jogrend áttekintésére szüksége van ahhoz, hogy a konkrét szövegbe tételesen át nem vezetett esetleges értelmezési utasításokat feltárja.

Az is előfordul, hogy intézmény névváltozásának gépies átvezetése okozza a hibát: az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi intézet (OGYÉI) Nemzeti Népegészségügyi Központba (NNK) olvadásával 2023-ban létrejött az országos tisztifőorvos által vezetett Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ (NNGYK). A gyógyszerek egészségbiztosítási támogatásba való befogadási eljárásában volt korábban bizonyos szerepe az OGYÉI főigazgatójának – az NNGYK mint az intézmény jogutódjának a jogrendben való átvezetése során ugyanakkor nem észlelték, hogy az NNGYK-t nem főigazgató vezeti, hanem az országos tisztifőorvos, így az adott jogszabályba „az NNGYK főigazgatója” megnevezés került⁶⁸, amely nem létező tisztség.

⁶⁵ ingatlan.com <https://ingatlan.com/lista/elado+lakas+15-mFt-ig> – utolsó hozzáférés: 2024. június 4.

⁶⁶ 4/1978. (VI. 21.) BM rendelet a pirotechnikai termék gyártásának, forgalomba hozatalának, vásárlásának, szállításának és felhasználásának engedélyezéséről, 5. § (2) – hatályos: 2003. XI. 30-ig.

⁶⁷ Példa: 6/1992. (I. 28.) IKM rendelet egyes ipari és belkereskedelmi miniszteri rendeletek módosításáról, 9. § (2)

⁶⁸ 452/2017. (XII. 27.) Korm. rendelet a gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásának, a befogadás és a támogatás mértéke megállapításának, valamint a támogatás megváltoztatásának részletes szabályairól

A jogszabályi rendelkezések időtállóságának elősegítése érdekében a következő lehetőségek adódnak:

- Mérjük fel az adott intézkedéshez rendelkezésre álló forrásokat, és olyan szabályozási megoldásokat válasszunk, amelyek várhatóan hathatós megoldást jelentenek a kezelendő problémára. Az érintettek köre, a meghatározandó összegek, mentességek tekintetében a hatékony forrásfelhasználás, az arányosság elveinek alkalmazása mellett a súlytalan intézkedések kiküszöbölése is szükséges.
- Becsüljük meg a szabályozás szempontjából lényeges paraméterek várható változásait rövid és hosszabb távon is. Amennyiben hosszú távú intézkedést tervezünk és a körülmények lényeges módosulása várható, érdemes a szabályozást valamely, az értékelendő körülményekkel párhuzamosan változó tényezőhöz igazítani (pl. adott esetben a havi minimálbér bizonyos hányada).
- Hosszabb távú rendelkezés esetén érdemes elvégezni az adott paraméterek – indokolt időtávon belül végbemenő – változására vonatkozó előrejelzést, továbbá vegyük figyelembe a kérdéses terület vizsgálatával foglalkozó szerv, intézmény becsléseit, és igazítsuk ahhoz az intézkedést.
- Amennyiben várakozásaink ellenére a körülmények változásai aránytalanná teszik a szabályban szereplő mértéket, mérjük fel a szükséges módosítás hatásait, alternatíváit.
- Gyakran változó terület szabályozása esetén „biztosítékként” előírható a vonatkozó szabály meghatározott időközönként történő felülvizsgálata.
- Módosítások átvezetésénél tartsuk be a kodifikációs elveket.

A normákban meghatározott feltételek időtállóságának hatásvizsgálata első ránézésre egyszerű, ugyanakkor előfordul, hogy jelentős bizonytalansági tényezőket magában foglaló feladat. Előzetes hatásvizsgálati körülmények között a fix összegben meghatározott értékek esetén mindig felmerül a pénzromlás követésének vagy egyéb körülmények változása figyelembevételének a szükségessége. A közép- és még inkább a hosszútávú előrejelzésekben egy támogatás hatását ezeknek megfelelően kell vizsgálni – ahogy a fenti példák némelyikéből látszik, könnyen elképzelhető például, hogy az előremutató jogalkotói szándék érvényesülése néhány év alatt erodálódik az értékvesztés miatt. Ilyen esetekben a hatásvizsgálat idejekorán rámutathat a nem megfelelő megoldással fixált érték negatív következményeire, meglévő jogalkotói szándék esetén lehetővé téve a példákban említett anakronisztikus szabályozási helyzetek kialakulását.

A nehezen mérhető tényező helyettesítése

Gyakran előfordul, hogy valamely, elviekben mennyiségileg jellemezhető tulajdonság alapján kívánunk differenciálni valamely jogosultság, illetve kötelezettség tekintetében. Ha a választott tulajdonság nehezen mérhető, az adott tulajdonsággal korreláló másik jellegzetességet választhatunk a differenciálás alapjaként. Ilyenkor fontos annak megítélése, hogy a helyettesítő jellegzetesség milyen mértékben korrelál az alaptulajdonsággal, az esetleges eltérés következményeképpen milyen eltérés várható a jogalkalmazás során az eredeti szándékhoz képest.

Példa: az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet a betegek orvos általi felkeresése

költségeinek fedezésére (növekvő sorrendben) korábban különböző kiegészítő díjazást állapított meg

- a fővárosban vagy városban,
- községben,
- a több településre, továbbá
- a külterületi lakott helyre kiterjedő körzetben

tevékenységet végző háziiorvosi szolgáltatók részére. A rendelkezésben kifejezetten említésre került a kiegészítő díjazás költségtérítési funkciója. A betegek felkeresésének költségei sok tényező által befolyásoltak, így a körzet földrajzi, település-szerkezeti, közlekedési adottságaitól, az orvos által igénybe vett közlekedési eszköz használatának költségeitől, a betegek felkeresésének gyakoriságától. Nyilvánvalóan nem lehet valamennyi tényezőt figyelembe venni, mivel ez a szabályozást rendkívül bonyolulttá tenné. Talán a költségekkel leginkább egyértelműen korreláló mutató az orvos által a betegek felkeresése érdekében időegység (pl. egy hónap) alatt megtett összes út hossza. A jogalkotó felismerte azt, hogy a kilométerenkénti elszámolás – az egyéb, fent említett tényezők esetleges vizsgálatához hasonlóan – olyan súlyos adminisztrációs, ellenőrzési többletterheket generálna, amelyek nem állnak arányban a kitűzött cél jelentőségével. Az átlagosan megtett úttal korreláló tényezőként a jogalkotó azt vette figyelembe, hogy a körzet milyen típusú településen, illetve egy vagy több településre kiterjedően került kialakításra. A szóban forgó rendelkezés értelmében tehát függetlenül a körzet tényleges geometriai vagy egyéb jellegzetességeitől a kiegészítő díjazás mértéke az említett változatok szerint négyféle lehetett.

A szabályozás nem vett figyelembe a megfogalmazott cél szempontjából alapvető tényezőket. „Egy településnek” minősültek például a településegyesítéssel létrejött, közös helyi önkormányzattal rendelkező, esetenként egymástól 10 km távolságra elhelyezkedő településrészek, és előfordul a több ilyen településrészre kiterjedő körzet. A körzet kiterjedése pedig egyáltalán nem kerül értékelésre, egyedül a külterületi lakott hely figyelembevétele minősíthető a bejárandó távolsággal viszonylag jól korreláló tényezőként.

Milyen elveket kell figyelembe venni, és milyen lehetőségek adódnak tehát a közvetett tényezők alapján történő szabályozásnál?

- Törekedjünk az értékelni kívánt tényező minél tökéletesebb helyettesítésére
- Vizsgáljuk meg, hogy a helyettesítés következtében az érintettek köre, jogosultságaik, illetve kötelezettségeik mértéke mennyiben változik, és az így kimaradók, valamint a „potyautasok” problémáját milyen szabályfinomítással, kiegészítő szabállyal lehet kezelni.
- Amennyiben a tényező egyedi értékeinek mérése problematikus, az helyettesíthető átalányértékkel. Kiegészítő megoldásként alkalmazható az átalány megállapításától mérés esetén való eltérés lehetővé tétele.

Hatásvizsgálati szempontból mechanisztikus megközelítésben a helyettesítő tényező elemzésére kell helyezni a fókuszot, azonban mélyebb elemzés igénye esetén az is a vizsgálat tárgyát képezheti, hogy mennyire jó helyettesítő az adott tényező, az egyszerűbb mérésből, megállapításból fakadóan mekkora megtakarítás érhető el a helyettesítéssel, illetve ez a kettő hogyan viszonyul egymáshoz – ez alapján kaphat megfelelő képet a jogalkotó az egyes tényezők szabályozásban való szerepeltetése, illetve más tényezőkkel való kiváltásuk esetére a várható következmények teljesebb köréről.

Garanciális szabályok

A nehezen mérhető tényező helyettesítésével rokon szabályozási helyzet az, amikor nehéz megállapítani egy negatív esemény tényleges okait, és a jogalkotó ezek firtatása helyett egyszerűsített jogkövetkezményeket, lényegében az objektív felelősségi elvet alkalmazza anélkül, hogy ezáltal a jogalanyok érdekei sérülnének.

Jellegzetes példának tartom a fentiekre az egészségbiztosítási finanszírozásban már évtizedek óta így vagy úgy jelen lévő úgynevezett garanciális szabályokat. Az egyik vonatkozó hatályos rendelkezés szerint a kórházi kezelést követően a beteg adott ellátástípusra meghatározott időkereten belül ugyanazon intézménybe való újrafelvételéért főszabályként nem kap az intézmény újabb finanszírozást.⁶⁹ Az ilyen szabályozást nevezik az egészségbiztosítási finanszírozási szakzsargonban garanciálisnak, mivel olyan helyzetet teremt, mintha a kórháznak garanciális alapon, további díjazás nélkül kellene „visszavennie” és újra ellátnia a nemrég hazabocsátott beteget, ha ez indokolt.

Vagyis – leegyszerűsítve, fiktív példával élve – ha a Szent Péter Kórház Belgyógyászati osztályán cukorbetegség miatt láttak, amelyre 20 napos időkeret vonatkozik, akkor ha 20 napon belül újra bekerülök ugyanabba a kórházba, akkor az új kezelésemért a kórház nem kap pénzt az egészségbiztosítótól. Látszólag igazságtalan a rendelkezés, ugyanis a kórháznak nem feltétlenül felróható az, hogy újra odakerültem: a szakmailag kifogástalan ellátás ellenére is előfordulhat, hogy ugyanazon vagy más betegség miatt viszonylag rövid időn belül újra kórházi kezelésre volt szükségem.

Miért tekinthetjük mégis igazságosnak a garanciális szabályokat? A fenti példánál maradva annak, hogy újra kórházba kerülök, lehet a kórháznak fel nem róható oka, de az is lehet, hogy hibáztak, mulasztottak, és ezért van szükségem az újabb kezelésre. Azt, hogy melyik esetről van szó, csak részletes orvosszakmai vizsgálattal lehet kideríteni, ami jelentős erőforrások bevonását igényelné – ehelyett alkalmazza a jogalkotó az egyszerűsített szabályt, vagyis függetlenül attól, hogy tehetett-e róla a kórház, nem kap pénzt az újabb ellátásért. A nagy számok törvénye alapján azoknak a visszavételi eseteknek az aránya, amelyek nem felróhatóak a kórháznak, hosszú távon valamennyi intézmény esetén lényegében azonos lesz, így minden intézmény azonos mértékben jár pórul a hibátlan ellátása ellenére hozzá visszakérülő betegek újabb, ingyenes ellátásából fakadó veszteség folytán. Ez azt jelenti, hogy van egy kalkulálható veszteségmérték, amivel indexálható az egészségbiztosítótól kapott finanszírozás, hiszen nagyjából tudható, hogy az ellátott betegek mekkora hányada fog hamarosan visszatérni, és rájuk a kórházi bevétel hány %-át kell az újabb kezelés során fordítani. Ha ez az utóbbi arány például 1%, akkor a teljes finanszírozás indexálása nyomán valójában csak 99%-nyi finanszírozást kap a kórház a tevékenységének a visszavett betegek ellátásával nem terhelt részére, mert 1%-ot az – önhibáján kívül – visszavett betegek többlet-ellátására fordít. Mindez úgy is felfogható, hogy eredetileg 99%-nyi finanszírozást szántak a kórházaknak, aztán azt 1 százalékponttal (100%-ra, vagyis a ténylegesen megkapott finanszírozás mértékére) megemelik, majd ezt a többletfinanszírozást el is veszik, mivel azt a visszavett betegek ellátására kell fordítaniuk az intézményeknek. Így valójában senki nem jár rosszul, egy intézménnyel szemben sem történik méltánytalanság, hiszen teljesen mindegy, hogy van egy összegünk, amiből nem vesznek el semmit, vagy egy – ehhez képest – emelt összegből az emelés mértékét elveszik.

69 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól 39. § (3)

De mi értelme van akkor az egész fenti kalkulációs bonyodalomnak? Természetesen az, hogy a kórház hibájából visszakérült betegek újabb ellátásának fedezetlenségéből fakadó veszteség viszont nem egyformán fogja érinteni a szolgáltatókat, hanem aszerint, hogy hányszor fordul elő a nekik felróható „garanciális” ellátás – ami pedig könnyen beláthatjuk, hogy szakpolitikai értelemben kedvező, hiszen így az jár jobban, aki kevesebbet hibázik.

Vagyis a látszólagos igazságtalansággal szemben ez a szabályozási technika azt a zseniális trükköt alkalmazza, hogy nem az elsődleges (nem az adott időkereten belül ismételt) ellátásokat és a kórházon kívül álló okokból újra felvett betegek ismételt ellátásait veszi egy kalap alá és fizeti ki szemben a kórház hibájából sikertelen ellátások honorálásának elutasításával, hanem az ebben az esetben rendelkezésre álló keretösszegnél a kórházon kívül álló okokból újra ellátandó betegek költségeinek mértékével megemelt forrásból kizárólag az elsődleges ellátásokat fedezi, a bármely okból megismételteket nem. Átvágja tehát a szabályozás a sikertelenség oka hosszadalmas, erőforrás-igényes vizsgálati szükségletének gordiuszi csomóját, és a nagy számok törvényét is segítségül hívva igazságos helyzetet idéz elő.

A példa tanulságait levonva álláspontom szerint módszer akkor alkalmazható eredményesen, ha

- egy jelenségnek van minden érintettet nagyjából egyformán vagy előre jelezhető eloszlásban érintő, az érintett által lényegében nem befolyásolható oka, és egy másik, az érintett által tőle elvárt módon befolyásolandó oka,
- a két ok elkülönítése, feltárása jelentős erőforrás-igényű.
- elég nagy számú esetet érint a szabályozás ahhoz, hogy a lényegében nem befolyásolható okból fakadó előfordulás ténylegesen minden érintettnél nagyjából egyformán vagy az előre jelzett eloszlásban jelenjen meg.

Természetesen további feltétele volna a korrekt szabályozásnak a kórházak által nem befolyásolható visszavételek mennyiségének meghatározása és a finanszírozás mértékében ezek költségeinek figyelembevétele, ugyanakkor mivel a hazai egészségbiztosítási finanszírozási rendszer ennél alapvetőbb vonatkozásaiban sem nyugszik valid költségadatokon, e kérdés elemzése a most tárgyalt témakörnél és a dolgozat tartalmi kereteinél messzebbre vezetne.

A garanciális szabályok elsődleges hatásvizsgálati kapcsolódási pontja kézenfekvően annak az értékelése, hogy mennyiben különíthetők el és milyen arányban állnak egymással a valamilyen értelemben nem megfelelő magatartás miatt az érintettnek felróható és a sztochasztikusan jelentkező, a szabály által a garancia körébe vont esetek, illetve egyáltalán hány ilyen esettel kell/kellett számolni. Az eszköz jellegére tekintettel fontos az allokáció kérdése is, mélyebb elemzésekkel pedig ebből kiindulva érdemes lehet azonosítani azokat a jó gyakorlatokat, amelyeket a jól teljesítő entitások alkalmaznak, továbbá ki lehet térni annak a vizsgálatára is, hogy a rosszul teljesítő szereplők tesznek-e valamit teljesítményük javítása, a rossz teljesítmény alapján több garanciális esetből fakadó veszteségeik csökkentése érdekében.

Következtetések a tézisek alapján

A tervezett vizsgálódásaimat elvégeztem, következtetéseimet a dolgozat elején megfogalmazott konkrét tézisekkel kapcsolatban talált eredmények összegzésével mutatom be alább.

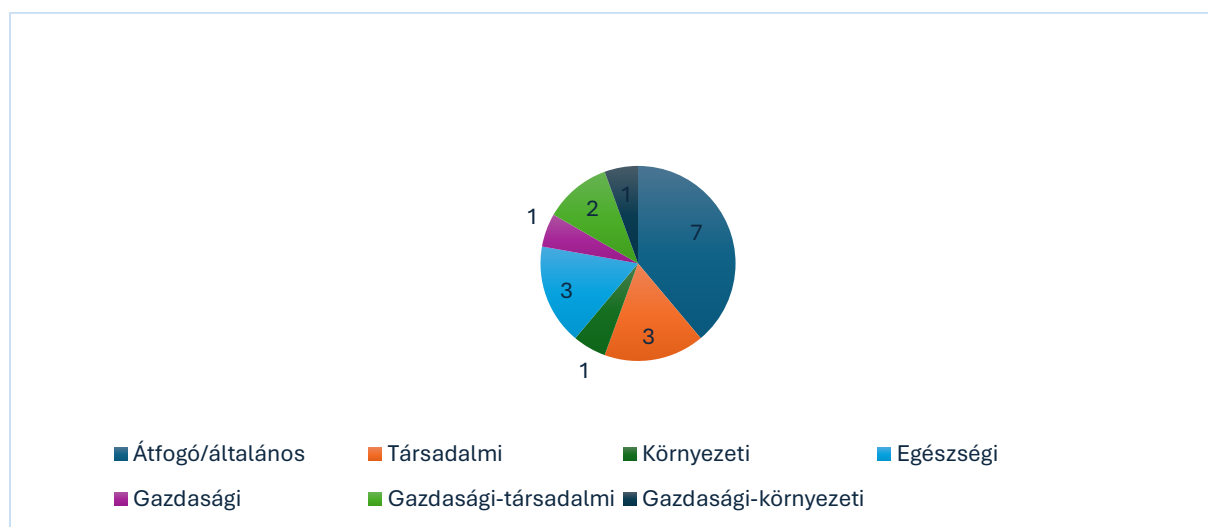
1. tézis

„A világszerte alkalmazott szabályozási hatásvizsgálati modellek közül az általam megvizsgáltak nagyjából egyazon elvrendszert és folyamatot követnek; nem állapítható meg, hogy egymástól jelentősen elkülönülő hatásvizsgálati „iskolák” alakultak ki.”

A korábban ismertetett módszer alapján összesen 20 nemzetközi hatásvizsgálati modellt vontam be az elemzésbe. A részletes eredménytáblát a 3. melléklet tartalmazza, itt az eredményeket összegzem és mutatom be.

A vizsgált modellek egyes ismérvek szerinti megoszlása a következő volt:

12. ábra: A vizsgált hatásvizsgálati modellek megoszlása vizsgálati terület szerint



A vizsgált modellek közül 3 magyar és 17 külföldi; 4 kontinens országaiban alkalmazott és nemzetközi szervezetek keretrendszerei is szerepelnek a mintában – ideértve 3 nemzetközi szervezet modelljeit is.

Az alábbi táblázat azt mutatja be, hogy az egyes modellek között hogyan oszlott meg a 8 szempont közül a modell által tartalmazott szempontok száma.

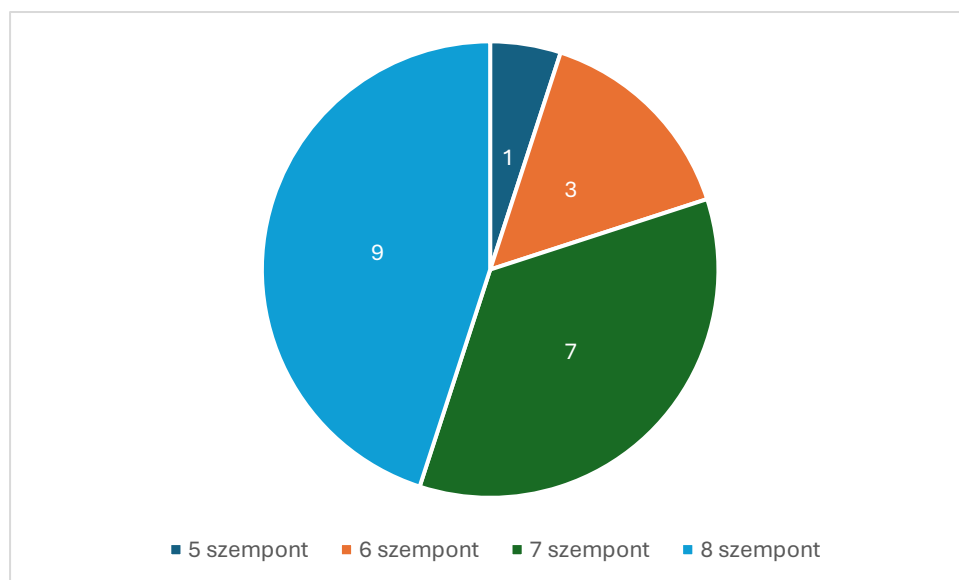
10. táblázat: A hatásvizsgálati modellek által tartalmazott szempontok a vizsgált 8 szempont közül

Szemponatok száma	Az adott számú szempontot tartalmazó modellek száma
0	0
1	0
2	0
3	0
4	0
5	1
6	3
7	7
8	9

Az eredmény igazolja a feltételezésemet, mivel a modellek több mint 75%-a (20-ból 19 modell, vagyis 95%) legalább 8-ból 6 szempontot tartalmaz.

A 13. ábra mindezt kördiagramon ábrázolja.

13. ábra: Az egyes hatásvizsgálati modellekben megjelenő vizsgált szempontok száma



Az egyes vizsgálati szempontok tekintetében a következő eredményeket találtam a rendszerek részeként való meglétük tekintetében (vagyis „fordítva” is megvizsgálva a szempontok-rendszerek kapcsolatát):

11. táblázat: A hatásvizsgálati modellek jellemzői a hatásvizsgálati szempontok szerint

Szempont	A szempontot tartalmazó modellek száma	A szempontot nem tartalmazó modellek száma
1. Arányosság-szemlélet	18	2
2. Mennyiségi és minőségi szempontok egyaránt	16	4

3. Szándékolt és nem szándékolt hatások vizsgálata egyaránt	20	0
4. Tudományos és értékválasztási szempontok egyaránt	20	0
5. Interszektorális	20	0
6. Konzultáció	19	1
7. Eredmények közlési módjára vonatkozó iránymutatás	18	2
8. Különböző döntési változatok összevetése	13	7

Az egyes szempontok értékelése

Arányosság-szemlélet

Az Orbán Krisztiánnal kialakított hazai hatásvizsgálati keretrendszerben realitás-szemléletnek nevezett, a hatásvizsgálatra szánható erőforrások mennyiségét a hatásvizsgálat célrendszeréhez és nem utolsósorban a szabályozás jelentőségéhez igazító megközelítésmód a 20 vizsgált modellből 18-ban érhető tetten. Vannak olyan rendszerek, ahol konkrét határértéke(ke)t vagy kvalitatív jellemzőket állapítanak meg a hatásvizsgálati kötelezettség megállapítása vagy a hatásvizsgálat különböző mélységű elvégzéséről való döntés szempontjaként, és van, ahol meghatározott szerv előzetes véleménye alapján hozzák meg a hatásvizsgálat elvégzésének szükségességéről meghozandó döntést. Szintén előfordul, hogy a mi realitás-szemléletünkhöz hasonlóan elvként jelenik meg az útmutatóban a szempont figyelembevételének szükségessége.

Néhány példa a különböző megoldásokra:

Az OCM társadalmi hatásvizsgálati modellje így fogalmaz: *“A módszertan megválasztása a céloktól, a kontextustól, az erőforrásoktól és az érintett felektől függ (...)”* (OCM, 2024). Látható, hogy itt az arányosság-szemléletnek az az oldala is megjelenik, hogy az adott erőforrásmennyiséget figyelembe kell venni a hatásvizsgálat eszközeinek megválasztásában is: ez vitathatatlan szükségszerűség tekintettel arra, hogy a hatásvizsgálati erőforrásszükséglet nem mindig van összhangban a lehetőségekkel.

A Kanadai Környezeti Hatásvizsgálati Törvény szerint meghatározott típusú fejlesztésekre vonatkozó tervek, szabályozások esnek a kötelezettség hatálya alá – ezek vélhetően a jelentős hatásúnak tartott beruházások:

- bánya építése
- nagy új tengeri kikötő kialakítása
- autópálya-építés
- új vízi utak építése
- cseppfolyósított földgáz (LNG) létesítmény fejlesztése (KANADA, 2023).

Az Egyesült Államok Egészségügyi és Humánszolgáltatási Minisztériumának útmutatója szerint a gazdaságilag jelentős szabályozások esetében van szükség hatásvizsgálatra – gazdaságilag jelentős a szabályozás, ha a következő feltételek bármelyikének megfelel:

- „valószínűleg 100 millió dolláros vagy annál nagyobb összegű költségekkel, haszonnal vagy transzferekkel jár egy év alatt,
- anyagi károkat okoz a gazdaság, a gazdaság egy szektora, a termelékenység, a verseny, a munkahelyek, a környezet, a közegészségügy vagy a közbiztonság, vagy az állami, helyi vagy törzsi kormányok vagy közösségek számára.”

Ezen kívül a szabályozás szól a (nem gazdaságilag) jelentős szabályozásokról, ahol a várható hatások egyszerűsített, orientáló jellegű megvizsgálását és bemutatását várja el. (U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2016)

Az új-zélandi környezeti hatásvizsgálati modell különböző kritériumok szerint „alacsony-közepes”, valamint „nagy” hatású projekteket különít el. (ÚJ-ZÉLAND, 2024)

Mennyiségi és minőségi szempontok figyelembevétele

Ahogy arról a módszertani fejtegetések során volt szó, nem minden hatást, tényezőt lehetséges pénzben vagy más számszerű dimenzióban szemléletesen, jól használhatóan (vagy egyáltalán) kifejezni. A minőségi szempontok figyelembevétele azt az igényt fejezi ki, hogy attól, hogy nem áll rendelkezésünkre megfelelő módszertan valamely hatás plasztikus, más hatásokkal jól szembeállítható megjelenítésére, helyesebb, ha ezeket a hatásokat is megkíséreljük minél érthetőbben bemutatni ahelyett, hogy egyszerűen mellőznénk figyelembevételüket. Ennek a szemléletnek a lenyomata a vizsgált rendszerek közül 16 esetben volt megtalálható.

A Tájékoztató így fogalmaz:

„Különböző haszon- és költségtenyezők összevetésekor előnyös, ha azok valamely közös dimenzióban (legkézenfekvőbb módon pénzben) is kifejezésre kerülnek. Bizonyos esetekben azonban nem vagy csak nagyon erőltetett módon "forintosíthatók" lényeges következmények: ilyenkor érdemes törekedni a más mérőszámmal (például életévek, munkahelyek, diplomások száma, egyedszám) való kifejezésre, illetve amennyiben ez sem lehetséges, a minél világosabb, egyértelmű minőségi jellemzésre. Kerülendő a - konkrét, módszertanilag korrekt megalapozást mellőző - "kedvező hatást gyakorol", "nem jár különösebb változással" típusú bizonytalan, általános megfogalmazások.” Kiemelendő, hogy a Tájékoztató felhívja a figyelmet arra, hogy a minőségi természetű fogalmazásmód nem szolgálhatja a hatások elkenését, megalapozatlanul kedvező következmények megfoghatatlan állítását.

A minőségi szemlélet a hatásvizsgálatok körében számos helyzetben bizonyulhat a „legkisebb rossznak”, ahogy a fentebb is hivatkozott egyesült államokbeli útmutató szól erről:

„A kvalitatív elemzés a legkevésbé szigorú megközelítés, ezzel együtt igen

Fontos. Mindig szerepelnie kell a RIA-ban. Ez a megközelítés magában foglalja a legfontosabb feltételezéseket és a bizonytalanságokat, beleértve a következményekre vonatkozó információkat. A lehető legnagyobb mértékben

ki kell terjednie a lehetséges torzítás valószínű irányára (vagyis arra, hogy a feltételezés vezethet-e a hatások alul- vagy túlbecslésére) és a hatás valószínű nagyságrendjére (pl. hogy jelentős-e vagy csekély). Az ilyen információk segítenek a döntéshozóknak és másoknak jobban

megérteni a következmények elemzését.” (U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2016)

A szándékolt következmények mellett a nem kívánt hatások vizsgálata

Valamennyi hatásvizsgáló rendszer kiterjed a jogalkotói szándék által át nem fogott következmények elemzésére. Mondhatjuk, hogy ez magától értetődő, hiszen a jogalkotói szándék – jóhiszeműséget feltételezve a jogalkotóról – valamilyen pozitív társadalmi cél elérését szolgálja, ugyanakkor a szabályozás következményei között szinte mindig megtalálhatók valamilyen értelemben vett költségek, így nem is nevezhető valódi hatásvizsgálatnak az, amelyik a kívánt (pozitív) hatások feltárására korlátozódik. Ez így is van, ugyanakkor láthattuk Staronova, Kovácsy és Kasemets közös vizsgálatában, hogy egyes rendszerekben ez nem feltétlenül valósul meg, és előfordulnak a szakpolitikai-politikai célok szolgálatában álló, az általánosan vallott hatásvizsgáló elveket semmibe nem vevő gyakorlatok, a negatívumokat elfedő vizsgálati jelentések. (STARONOVA, 2006)

A vizsgált rendszerek annyira természetesnek veszik a pozitív és negatív, szándékolt és nem szándékolt hatások párhuzamos vizsgálatát, hogy nem is feltétlenül tartalmazzak külön ennek fontosságára való figyelemfelhívást, ugyanakkor gyakran kifejezetten is szerepelnek az ezen elven keresztül objektivitásra való törekvést alapvető követelményeknek tartó megfogalmazások.

Az MvM rendelet a fentiek alapján nem véletlenül a Tájékoztatóban és a KIM rendeletben is expliciten megjelenő elv szerint magában foglalja, hogy „a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni”.⁷⁰

Az Egyesült Királyság hatásvizsgáló útmutatója külön felhívja a figyelmet arra, hogy amennyiben az útmutató – most részletesebben nem elemzendő – egyszerűsített eredménylapja szerint a pozitív és a negatív hatások látszólag kiegyenlítik egymást, különös körülménnyel kell eljárni: *“A semleges eredmény kategóriájába tartozhatnak olyan esetek is, amikor egy jelentős pozitív hatást egy jelentős negatív hatás kiegyenlít, ugyanakkor ez félrevezető lehet, különösen, ha ezek a hatások különböző csoportokat érintenek. Ebben az esetben a szaktárcának külön részleteznie kell az eredménytáblázatában a különböző előjelű jelentős hatásokat.”* (UNITED KINGDOM, 2024)

Tudományos és értékválasztási megközelítésmód együttes jelenléte

Az alapvetően tudományos megalapozottságra törekvő hatásvizsgálatok körében az értékválasztási szempontok szükségszerű alkalmazásáról külön tétel keretében szólnok. Itt csak röviden említem meg, hogy valamennyi vizsgált rendszerben felfedezhető volt a tudományos és az előszereteti elemek kettőssége, ugyanakkor azt is megjegyzem, hogy ezt a szükségszerűséget explicit módon egyik modell sem mondta ki, arra a rendszer leírásában fellelhető folyamatokból lehetett következtetni.

⁷⁰ MvM rendelet 3. § b)

Az új-zélandi környezeti hatásvizsgálati útmutató például a következő, kizárólag tudományos módszerekkel teljeskörűen – a később kifejtendők szerint – nem teljesíthető iránymutatást adja: „Azonosítsd a lehetséges pozitív és negatív hatásokat!” (ÚJ-ZÉLAND, 2024).

A holland kormány gyakorlati iránymutatásaiban a hatások azonosítására többek között az ötletbörze és a szakpolitikai tanácsadókkal való konzultáció szerepel javasolt módszerként (NETHERLANDS, 2017)

Az Egyesült Királyság hatásvizsgálati rendszerében a hatáskörrel rendelkező miniszter „sürgős” esetben hozzájárulhat a hatásvizsgálat mellőzéséhez. (UNITED KINGDOM, 2024)

Interszektorális

Szintén valamennyi vizsgált modellben megtalálható volt a szektorokon átívelő megközelítésmód. Első hallásra ellentmondásnak tűnhet, hogy ez annak ellenére így volt, hogy az elemzett rendszerek közül voltak egyetlen szektorra kiterjedő (társadalmi, gazdasági, környezeti, egészségi) vizsgálati keretek is, azonban ezek (és a több szektorra kiterjedő modellek) mindegyikében megjelentek az interszektorális jegyek: vagy úgy, hogy az adott hatásvizsgálati szegmens (például egészségi hatások) vizsgálata nemcsak egészségügyi szabályok (hanem bármely egészségre gyakorolt hatásokkal járó szabály) esetén történik meg az adott rendszerben, vagy úgy, hogy kifejezetten több szektort érintő hatásvizsgálati irányok jelennek meg a módszertanban, és az a megoldás is előforul, hogy ugyan az adott szektorális hatásvizsgálatot körülhatároltként mutatja be a leírása, ugyanakkor az elvek között szerepel, hogy egy nagyobb, komplex hatásvizsgálati projekt integráns részének kell tekinteni azt. (A több szektort vizsgáló modellek esetében, azok áttekintése alapján kézenfekvő volt az interszektorális jelenléte.)

Az Egészségügyi Világszervezet többek között a következő példákat említi egészségi hatásvizsgálatot igénylő szakpolitikákra:

- *Tiszta energia felhasználási lehetőségeinek fejlesztése,*
- *zöldterületek tervezése,*
- *közlekedési és városfejlesztési projektek.* (WHO, 2024)

Az ausztráliai Queensland gazdasági hatásvizsgálati útmutatója úgy fogalmaz, hogy “a gazdasági hatásvizsgálatot a projekt környezeti hatásvizsgálatának részeként, a környezeti és a társadalmi hatások elemzésével együtt kell értelmezni.” (QUEENSLAND, 2017)

Konzultáció

Egy kivételével valamennyi rendszerben megjelent a konzultáció valamilyen formája. Kézenfekvő módon nem értékeltem ilyenként a hatásvizsgálatot végzők kizárólag az érintett szakterületek szakértőivel, szakpolitikuskokkal, döntéshozókkal folytatott egyeztetéseire vonatkozó utalásokat, csak az érintettekkel/érdekeltekkel történő eszmecserék szükségességének rögzítését, a véleményük figyelembevételét elváró iránymutatásokat. Speciális konzultációs mechanizmusként jelenik meg az észak-amerikai és Ausztrália, valamint Új-Zéland modelljeiben az őslakosok bevonása a döntés-előkészítésbe, ennek egyik legkarakteresebb megjelenése az ausztrál környezetvédelmi hatásvizsgálati modellben elvárja

„az őslakosok tudásának felhasználását a környezettel kapcsolatos tevékenységekben” (AUSTRALIA, 2013).

Foglalkoztam korábban azzal az általam tévesnek minősített felfogással, miszerint a hatásvizsgálati és a konzultációs szemlélet egymással konfliktusban áll, és nem követhető egyszerre mindkettő – nos a gyakorlat is ennek éppen az ellenkezőjét támasztja alá, sőt az utóbbi évtizedek tendenciája sokkal inkább az, hogy az érintett lakosságot már nemcsak az elkészült tervek véleményezésébe, de magának a hatásvizsgálati projektnek az előkészítésébe is bevonják, elismerve, hogy az „íróasztal mögötti” elméleti tudásra ráfér a kiegészítés a gyakorlati szakemberek, sőt a laikusok részéről is, nem utolsósorban a későbbiekben tárgyalandó, a tudományos megközelítésmódok szükségszerűen korlátozott alkalmazhatóságából fakadó szükségszerűség okán.

Talán a dél-afrikai gazdasági-társadalmi hatásvizsgálati keretrendszer elemzi a legalaposabban a konzultációs mechanizmusok fontosságát. Ahogy a hatásvizsgálat szükséges mélységének meghatározásában, a konzultáció léptékében is követi az arányosság-szemlélet elvét. Őszintén felveti a konzultációval egyesek részéről pusztán lobbieszközként való visszaélés lehetőségét is, és az emiatt való háttérbe szorításával szemben a következő érveket hozza fel, említve a fenti, az elméleti tudás elégtelenségével kapcsolatos érvet is:

„Az érdekelttek általában többet tudnak a körülményeikről és a javaslat várható hatásáról, mint a kormánytisztviselők. Ha a jogalkotók egyszerűen figyelmen kívül hagyják az észrevételeiket, gyakran téves becslések születnek az új intézkedések költségeiről. A konzultációra fordított időt a kutatás részének kell tekinteni. Ha úgy tűnik, hogy az érdekelt felek túlzottan szubjektív megközelítéseket alkalmaznak, akkor több erőforrást kell szánni ezek tudományos kutatási eszközökkel való ellenőrzésére.” (SOUTH AFRICA, 2015)

Eredmények közlése

Széles skálán mozog a 20 vizsgált rendszer közül annak a 18-nak a releváns tartalma, amelyek valamilyen előírást tartalmaznak az eredmények megjelenítésére, közzétételére vonatkozóan. Előfordulnak csak elveket, az eredmények közzétételének bizonyos kereteit (mikor, kik számára, milyen fórumon) meghatározó és ennél sokkal részletesebb, konkrét formátumot is előíró megoldások, mint a magyar rendszerben több változatban és részletességgel is kialakított „hatásvizsgálati lap”.

Az OECD európai jógyakorlatokat elemző tanulmánya a következő megállapítást teszi: “A szakpolitikáknak átláthatóknak kell lenniük, és a politikai döntéshozóknak közzé kell tenniük az érintett felekkel történő konzultációk, valamint a szabályozás hatásainak eredményeit, valamint a meglévő szabályozások értékelését.” (OECD, 2022)

Az Egyesült Királyság kormánya hatásvizsgálati sablont is közzétesz a minél egyszerűbb és egységes formátumú eredményközlés megkönnyítése érdekében. A sablon alapvetően igen/nem válaszlehetőségeket kínáló és szabad szöveges kérdéseket tartalmaz – utóbbiak esetében meghatározza a válasz lehetséges terjedelmének felső korlátját (!) – például: „*legfeljebb 7 sor*”, „*legfeljebb 10 sor*”. (UNITED KINGDOM, 2024)

Különböző döntési változatok összevetése

Kisebbségi meglepetésemre ez az egyetlen szempont, amelyben jelentős számú (7) hatásvizsgálati rendszer mutatott negatív eredményt a 13, az összevetést magában foglaló modell mellett. A hazai RIA keretek kialakításakor nagy hangsúlyt fektettünk különösen a *do-nothing* opció, vagyis a szabályozás nélküli helyzet mint mindig (akár egyetlen döntési javaslat esetén is) rendelkezésre álló alternatíva megvizsgálására való figyelemfelhívásnak, a különböző döntési változatok összevetésének szükségességét mint szempontot a munkánk eredményeként megalkotott Tájékoztatót követően a KIM és az MvM rendelet is átvette, az MvM rendelet a következőképpen fogalmaz: „*több döntési változat esetén valamennyi változat tekintetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.*” ⁷¹

Az opciók összevetésének szükségességéről különböző részletességgel szólnak az egyes rendszerek leírásai – a puszta figyelemfelhívástól a részletes instrukciókig.

Az Egyesült Államok fent már hivatkozott keretrendszere a hazai elvekhez hasonlóan hangsúlyosan említi a *do-nothing* opciót mint összehasonlítási alapot, amikor alapelvi élel így fogalmaz: „*A RIA lényege a a szabályozási és egyéb szakpolitikai lehetőségek előnyeinek és költségeinek felmérése a „szabályozás nélküli” (vagy „intézkedés nélküli”) alaphelyzethez képest.*” (U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2016)

Az Egyesült Királyság vizsgált hatásvizsgálati rendszere a szabályozáson túli alternatíváknak szentel különösen nagy teret, kiemelve többek között az a sokak álláspontja szerint túlszabályozott hazai jogrendben különösen megszívlelendő elvet, hogy „*Bármely szabályozási beavatkozás (ami jellemzően csak piaci kudarcok esetén jön szóba) megfontolásának első, elengedhetetlen lépése a jogalkotói szándékok azonosítása, és annak meghatározása, hogy milyen eredményeket várunk a beavatkozástól. Ez a korai megfontolás biztosítja, hogy az esetleges szakpolitikai intézkedés a lehető legjobban szolgálja a megfogalmazott célokat ahelyett, hogy eleve eldöntöttnek tekintenénk, hogy a szabályozás a megfelelő megoldás a problémára.*” (UNITED KINGDOM, 2024)

A kapott eredmények alapján tehát igazolódott a feltételezésem. A 20 modell közül 19-ben (95%) legalább 6 szempont szerepelt a vizsgált 8 közül. A szintén elvégzett „fordított” elemzés során nyolc vizsgált szempont közül hét esetében megvalósult a határértékként elvárt legalább a vizsgált modellek 75%-ában való jelenlét.

További szempont: a hatásvizsgálat szerepe a hatások optimalizációjában

Nem volt a vizsgálati tervem része, de a rendszerek elemzése során felfigyeltem egy olyan tényezőre, amely a fentiekkel ellentétben eltérő módon érvényesül a különböző megvalósítási modellekben, ebben a tekintetben heterogén megközelítésmódokkal találkoztam. Arról van szó, hogy mennyiben tekintik a hatásvizsgálatokat pusztán a jogalkotói szándék lehetséges következményeinek becslésére, megvizsgálására irányuló eszköznek, amelynek a rendeltetése mintegy „tükröt tartani” a jogalkotó számára, hogy abban meglássa a tervezett szabályozás várható velejáróit, vagy szánnak-e a hatásvizsgálatnak olyan szerepet is, hogy annak eredményeként javaslatokat kell tenni a pozitív hatások minél erőteljesebb érvényesítésére, illetve a negatív hatások csökkentésének módozataira, azaz proaktív visszacsatoló tényezőként

⁷¹ MvM rendelet 3. § f)

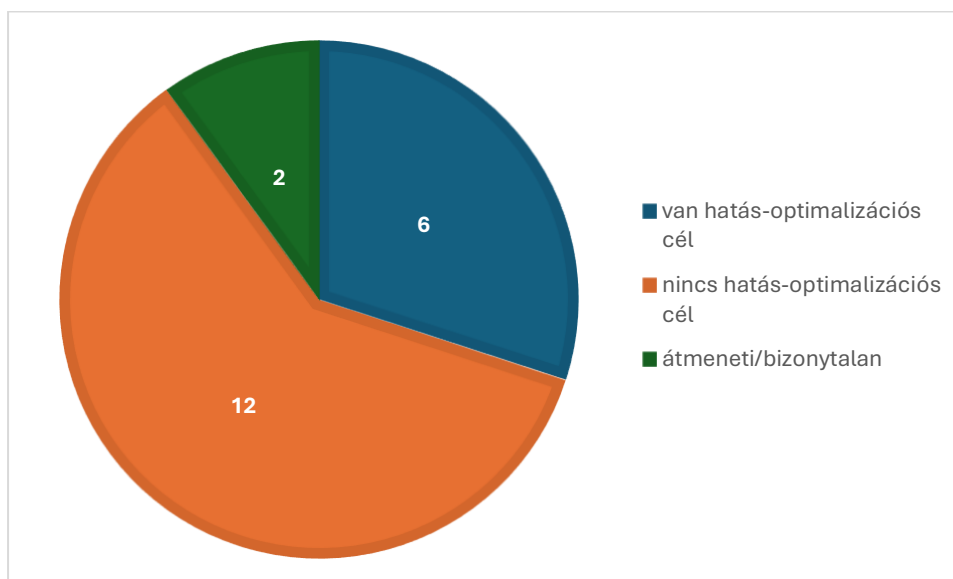
működjön-e a hatásvizsgálat a jogalkotás számára, tegyen-e javaslatokat a szakpolitikai koncepciók, a szabályozási tervezetek módosítására.

Ez a szempont álláspontom szerint lényeges jellemzője a hatásvizsgálat rendeltetésének, célmeghatározásának, ezért úgy döntöttem, hogy utólag, mélyebben megvizsgálom ebből a megközelítésből a 20 kiválasztott modellt. A fent vizsgált ismérvekhez hasonlóan azt tekintetem át az egyes rendszerek leírásaiban, hogy tartalmazznak-e olyan kifejezett vagy implicit elemet, amelyek igazolják, hogy az adott rendszerben a hatásvizsgálatnak feladata a szabályozás/projekt következményei optimalizációjának elősegítése. Ellentétben a korábban vizsgált szempontokkal, itt nem viszonyultam értéktelített módon a pozitív eredményhez, nem tekintem azt a hatásvizsgálat véleményem szerint általánosan elfogadott elveivel összhangban állónak, mivel álláspontom szerint inkább a hatásvizsgálat határai meghúzásának kérdése, hogy az értékelésen túl feladatának tekintjük-e a következmények kedvezőbbé tételére irányuló tevékenységekbe való bevonását, vagy inkább vegytisztán elkülönítjük ettől a szakpolitikainak is tekinthető gondolkodási iránytól. (Megjegyzem, hogy a hazai hatásvizsgálati rendszer kialakításában a „negatív” modell szerint jártunk el, többek között azért, mert kiemelten fontos szempontnak tartottuk a hatásvizsgálati tevékenység politikafüggetlen lehatárolását.)

Az eredmények megerősítették a többi szempont vizsgálata során szerzett benyomásaimat: markánsan elkülönültek a két irányzathoz sorolható rendszerek. 6 rendszerben volt fellelhető a hatás-optimalizációs cél, 12 rendszerben nincs ilyen célja a hatásvizsgálatnak, 2 rendszert pedig köztesnek/bizonytalanul megítélhetőnek tekintetem, mivel az egyik a döntéshozó számára megfogalmazandó „ajánlásokról” tesz említést (azonban azt nem fejtí ki, hogy ezek az ajánlások egyszerűen a vizsgálat alapján, meghatározott szempontok szerint legjobbnak bizonyuló opció megvalósítására vonatkoznak, vagy ennél többet, esetleg a tervek módosítására vonatkozó javaslatot is magukban foglalnak – EPA, 2024), a másik pedig nem kötelező elemként szerepelteti a hatás-optimalizációt, de megemlíti, hogy ha a hatásvizsgálat során azonosítottak arra alkalmas szempontokat, akkor azt a megvalósításról való döntésben figyelembe kell venni. (CANADA, 2024)

A fenti eredményt a 14. ábra szemlélteti

14. ábra: A vizsgált hatásvizsgálati rendszerek megoszlása hatás-optimalizációs cél szerint



Az IAIA modellje szerint a (társadalmi) hatásvizsgálat lényegi eleme egyenesen a „proaktív hozzáállás áll a tökéletesítéshez és a jobb fejlesztési eredményekhez, nem pusztán a negatív vagy nem szándékolt következmények azonosítása vagy csökkentése. A közösségek és más érdekelt felek támogatása a fejlesztési célok meghatározásában, valamint a pozitív eredmények maximalizálásának biztosítása fontosabb lehet, mint a negatív hatásokból származó károk minimalizálása.” (IAIA, 2024) Ez az elképzelés a hatásvizsgálatot interaktív, sokszereplős fejlesztési folyamat integráns és interdependens részének tekinti.

Az IISD hatásvizsgálati modellje a hatások vizsgálata mellett azok kezelésében is szerepet tulajdonít magának a hatásvizsgálatnak. (IISD, 2016)

Az új-zélandi környezeti hatásvizsgálati modell szerint a hatásvizsgálat kötelező tartalmi eleme *„alternatív helyszínek, időpontot vagy megvalósítási módok azonosítása, amelyek mérsékelhetik a javaslat káros hatásait”* (Új-Zéland, 2024)

Az Egészségügyi Világszervezet egészségi hatásvizsgálati elvei szerint a hatásvizsgálatnak *„célja, hogy maximalizálja a javaslat pozitív egészségügyi hatásait és minimalizálja negatív egészségügyi hatásait”* (WHO, 2024)

A vizsgált szempontból “negatív” rendszerek leírásaiból a szempont hiányzó voltánál fogva nemigen lehet markáns idézetekkel megvilágítani a modellek e jellegzetességét, de talán az ausztráliai Queensland gazdasági hatásvizsgálati leírása önmagáért beszél, amikor a folyamat célját így határozza meg: *“A hatásvizsgálat olyan információkat nyújt, amelyek lehetővé teszik a főkoordinátor (értsd: a döntéshozó) számára, hogy mérlegelhesse a projekt valamennyi társadalmi, gazdasági és környezeti hatását a megvalósításról való döntése körében.”* (QUEENSLAND, 2017). Vagyis a modell kifejezetten a döntéshozó hatáskörébe utalja az objektív módon megvizsgált hatások nyomán a további döntéshozatalt.

Ebből a szempontból tehát ha nem is iskolákról, de a hatásvizsgálat határaitól alkotott elképzelésekben markáns eltérésekről beszélhetünk. Statisztikai értelemben megbízható következtetések levonására a korábban jelzetteknek megfelelően e szempont vizsgálatának eredményei sem alkalmasak, pusztán érdekességgént jegyzem meg, hogy a hat „optimalizációs” modell között mindhárom nemzetközi szervezet keretrendszere megtalálható (ennél fogva a 17 nemzeti, illetve regionális rendszer közül csak további ugyancsak 3 sorolható ebbe a kategóriába), ami esetleg annak is betudható lehet, hogy a nemzetközi szervezetek kevésbé érzékelik a hatásvizsgálat politikától való minél erőteljesebb elkülönítésének szükségességét, mint a nemzeti hatásvizsgálati rendszerek kidolgozói.

2. tézis

„A hatásvizsgálat csak részben tudományos szempontok alapján megvalósuló tevékenység, abban szükségszerűen jelen vannak szubjektív, előszereteti/értékválasztási elemek is.”

Bármennyire is az a cél, hogy a jogszabályok által kiváltott következményeket egzakt módon, megalapozottan határozzuk meg, a hatásvizsgálati folyamat csak részben tekinthető tudományos megközelítésűnek. Tudományos megközelítés alatt itt bármely megfigyelésre,

vizsgálatra, modellezésre, elemzésre alapozott következtetés, hipotézisvizsgálat folyamatát, az e folyamat részeként tett lépéseket értem – összhangban az általánosan elterjedt fogalommeghatározásokkal. (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2025) Ezzel szemben diszkrecionálisnak nevezem a tudomány elvei és szabályai által nem vezérelt: előszeretett, értékválasztás alapján meghozott vagy akár ilyenekkel sem indokolható egyéni döntést.

Az elfogultság egyes szerzők szerint nem feltétlenül hátrány, sőt akár hasznos is lehet diszkrecionális elemek meghagyása a kutatási folyamatokban (BERK, 1977), többek között azért, mert a tökéletes tudományosságra törekvő vizsgálati tervekben elvész az igazán teremtő erejű, egyedi gondolat. A hatásvizsgálatok elvégzése esetében azonban nem ilyen originális ötletekről van szó, hanem arról, hogy a vizsgálat elvégzésének bizonyos lépéseinél a rendelkezésre álló útmutatások nem adnak eligazítást ahhoz, hogy milyen elvek szerint kellene operatív döntéseket hozni, ezért kényszerűségből a hatásvizsgáló dönt „valahogy”. Az ilyen egyéni diszkréció és az azzal járó bizonytalansági tényező minél teljesebb kiküszöbölése biztosíthatja az adott előírások szempontjai szerint legmegbízhatóbb és egymással összevethető hatásvizsgálati eredményeket.

Félreértések elkerülése végett le kell szögeznünk, hogy amikor a továbbiakban a tudományos megalapozottság hiánya kerül problémaként szóba, véletlenül sem a szerteágazó tudományos módszerek (közmegegyezésként egyáltalán nem nevezhető és változó megítélésű) egymáshoz viszonyított értéke (GYÖRY, 2020) képezi a vizsgálat tárgyát. A tudományos – diszkrecionális ellentétpár felállításának alapja ezzel szemben a bármilyen tudományos módszertan, elvrendszer megléte vagy hiánya a hatásvizsgálati lépések hátterében.

A hatásvizsgálatok tudományos limitációival kapcsolatos elemzések egy része a módszerek gyakorlati szempontokból fakadó korlátaira koncentrál, mint például a vizsgálat (jellemzően túl késői) időzítéséből fakadó problémákra, a tovagyrúzó hatások nem megfelelő látótérbe hozására és a – valamennyi kutatásnál felmerülő – mintavételi hibák előfordulására (CREEVEY, 2008; FELSTINER, 1981). Az ebből az irányból közelítő vélekedések jellemzően a megvalósítás tökéletesítése által lehetőséget látnak a limitációk kiküszöbölésére vagy legalábbis mértékük csökkentésére.

Még ha minden következmény vizsgálatára tökéletesen alkalmas módszerekkel rendelkeznénk is, a valóságban ezek az erőforrások szűkössége miatt általában nem vethetők be teljeskörűen, így szükséges prioritások felállítása a hatásvizsgálat realisztikus kereteinek meghatározásakor (ZEWO, 2024). Ez az arányossági személet, mint a későbbiekben látni fogjuk, amellet, hogy segíti a szabályozás vélt jelentőségének megfelelő erőforrás-allokációt, természeténél fogva korlátozza az elemzések tudományos igényességét.

Más elemzők, illetve kutatóintézetek egyetlen tényező elemzése helyett szélesebb körű oktulajdonítást képviselnek a teljeskörű tudományosság el nem érésének hátterében, egyben a hatásvizsgálat megalapozhatóságát eredendően limitálnak tartják a következő korlátokra tekintettel:

- Korlátozott hatókör: A hatásvizsgálat csak egy projekt vagy szakpolitika bizonyos előre jelzett hatásait veszi figyelembe, és nem tudja megragadni az összes lehetséges következményt.
- Szubjektivitás: A hatásvizsgálat eredményeit befolyásolhatják a vizsgálatot végzők értékei, meggyőződései, véleményei.

- Erőforrások korlátai: A hatásvizsgálatok elvégzése erőforrás-igényes lehet, és előfordulhat, hogy nem minden érintett rendelkezik az alapos értékelés elvégzéséhez szükséges erőforrásokkal. (PracticalMEL, 2024)

A világszerte alkalmazott hatásvizsgálati rendszereknek vannak olyan jellemző elemei, amelyek – a fentiekkel összhangban – az elemzések tudományos megalapozottságának korlátozásával járnak, így

- Bizonyos alapértékek áthatják a hatásvizsgálati rendszereket. A Nemzetközi Hatásvizsgálati Szövetség (IAIA) társadalmi hatásvizsgálati modellje például rögzíti az alapvető emberi jogok, a kultúrák és nemek közötti egyenlőséget (IAIA, 2024). Nem szabályozott ugyanakkor valamennyi szóba jöhető érték figyelembevételének kötelezettsége, valamint a különböző értékek egymáshoz képesti súlyozása.
- A konzultációs mechanizmusok, tekintettel azok álláspont-artikulációs szerepére és jellegére szükségszerűen bizonytalanságot jelentenek arra nézve, hogy pontosan mely szempontok fognak ezek során felvetődni, előtérbe kerülni. Az érintettek és ezáltal a konzultációba bevonandók körének körültekintő meghatározása és a konzultációk hatásvizsgálatokat támogató mederben tartása (például parttalan ideológiai viták helyett az álláspontok tárgyszerű megfogalmazása) elősegítheti a tényleges hatások minél jobb azonosítását, azonban ezzel együtt tény, hogy maga a konzultáció módszere nem garantálja a következmények tudományos alapon való számbavételét, illetve a konzultáció során megjelenő érdekek a hangsúlyok eltolásával torzíthatják a hatásvizsgálat tudományos kereteit.
- Minden olyan iterációs mechanizmus, amelyik előre meg kívánja határozni a szabályozás potenciális hatásmértékét, majd ez alapján dönt a hatásvizsgálat szükségességéről/szükséges mélységéről, végül ennek megfelelően végzik el az elemzést, természeténél fogva tudományos deficittel jár, mivel – sarkítva – előre kívánja eldönteni a hatásvizsgálat eredményét. Akár a hatásvizsgálat elvégzendőségéről, akár a részletességről döntünk a hatások várható mértéke alapján, elképzelhető, hogy valójában számottevő mértékű hatásokkal rendelkező szabályozások maradnak látóköron kívül, ha rosszul ítéltük meg a jelentőségüket az előzetes becslésünkkel.

A fentiek közül talán az utolsó problémakör jelenik meg a leggyakrabban és okozza a legsúlyosabb dilemmákat a hatásvizsgálatok során, így érdemes mélyebben is elemezni. A teljes jogszabály hatásvizsgálatának szándéka túl általános – gondoljunk csak bele abba, hogyan is foghatna hozzá az elemző a munkához, ha feladatul „az új Polgári Törvénykönyv hatásvizsgálatát” kapná. Ha segíteni akarunk neki a konkrét vizsgálandó rendelkezésekre történő feladatszűkítéssel, ez a fókuszálás jellemzően nem tudományos alapokon áll, annak során a valaki által fontosnak tartott rendelkezések kiválasztása egyéni döntés formájában történik – nyilvánvalóan nem függetlenül attól, hogy a döntéshozó mely rendelkezéseket tartja jelentős, számottevő hatásúnak. Ezen a ponton egyfajta paradoxonba ütközünk, mivel maga a hatásvizsgálat volna hivatott annak kiderítésére, hogy az egyes szabályoknak milyen jellegű és nagyságú hatásai vannak vagy lehetnek, vagyis az ezeknek a válaszoknak a megadására hivatott hatásvizsgálat elvégzését megelőzően a „várható” (gondolt, elképzelt) hatások alapján szelektálni nem megbízható módszer. A vizsgálandó szabályok kiválasztását követően nem fognak tisztázódni a vizsgálatból kimaradó szabályok hatásai, így a szelekciónk eredményességéről sem lesz visszacsatolásunk, legfeljebb amikor szembesülünk a jogszabály végrehajtása során az előre nem látott következményekkel...

Ezt a szükségszerű módszertani deficitet egyes hatásvizsgálati rendszerek többnyire olyan, a probléma súlyát legalábbis csökkentő lépéssel igyekeznek kezelni, melynek során rendelkezésre álló adatok (például az adott, jogalkotásban is testet öltő intézkedéshez biztosított forrás nagysága) alapján, különösebb előzetes elemzések nélkül (jellemzően költségvetési összegben kifejezett) határértéket húznak meg, és csak a határérték feletti esetekben írják elő a hatásvizsgálati kötelezettséget. Lehet a rendszert tovább finomítani, így kettőnél több kategóriába sorolni a jogszabályváltozásokat, illetve az egyes kategóriákhoz nemcsak a hatásvizsgálat szükségessége, de szükséges részletessége is kapcsolható következményként. Például előírható, hogy a 10 millió eurónál nagyobb költségvetési vonzatú projektek esetében – bizonyos kritériumok alapján meghatározott – részleges, míg 100 millió euró feletti volumennél teljes hatásvizsgálat végzendő el. Hasonló rendszer működik Ausztriában, ahol az úgynevezett küszöbérték-teszt alapján döntenek arról, hogy a jogszabálytervezetek esetében egyszerűsített vagy teljes hatásvizsgálatot kell végezni (SZENTPÁLI-GAVALLÉR, 2023). Szembetűnőek ennek a módszernek a korlátai, mivel nem lehetséges minden, a hatásvizsgálat céljai körében értékelendő szempontot figyelembe venni az előválogatásnál, és félre is vihetik a hatásvizsgálat gyakorlatát (a fenti esetekben például a költségvetési szempontok túlhangsúlyozásával) de a vaktában történő szelekcióhoz képest mégiscsak adnak bizonyos módszertani biztonságot, a korábbi szabályozási döntések hatásainak vizsgálatából, észleléséből szerzett – igaz, hogy ellenőrizetlen és kétes megbízhatóságú – tapasztalatok becsatornázásával valamelyest csökkentik a hatásmérték rossz becsléséből fakadó rossz szelekció esélyét.

A módszer tovább fejleszthető, finomítható: van olyan rendszer, ahol vagylagosan alkalmazzák a bizonyos mértékű várható gazdasági hatást mint határértéket és más, a hatásvizsgálatot szükségessé tevő, akár kvantitatív módon meg nem határozott szempontokat (U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2016).

Az akár előre rögzített elvek szerinti, akár teljes mértékben egyéni előválogatás elvégzése után, a hatásvizsgálat előkészítésének következő fázisában arra is szükség van, hogy a kijelölt rendelkezésekkel kapcsolatban felmerülő hatásokat azonosítsuk, és közülük válogassuk ki a hatásvizsgálati projekt kereteibe beleférfő, a rendelkezésre álló erőforrásokból megvizsgálható hatásokat. Vegyük az új Ptk. fenti példa szerinti, hipotetikus hatásvizsgálatának esetét, azon belül is tegyük fel, hogy úgy döntöttünk: a kontraktuális felelősségi alakzat változásának következményeire szűkítjük vizsgálódásunkat. Milyen hatások merülhetnek itt fel? Eszünkbe juthat például, hogy a felelősség módosított főszabálya ügyvédek, jogtanácsosok számára a megszokott szerződéses konstrukciók újragondolását igényli. Változhat a szerződésszegésből fakadó jogviták fókusza, száma, a megítélt összegek, több szerződésszegő cég mehet csődbe, óvatosabbá válhat a gazdasági szereplők szerződéskötési habitusa, és még sorolhatnánk azokat a lehetséges következményeket, amelyekre számíthatunk a változások folytán.

Érezhető, hogy a „minden mindennel összefügg” elve alapján, ha a végtelenségig követjük a lehetséges hatásokat, annyira közvetett, távoli, eshetőleges következményekig is eljutunk, amelyeknek a vizsgálata már szinte lehetetlen és egyben célszerűtlen is. Széleskörű tapasztalatok szerint a legjobb módszer a hatások számbavételére az ötletbörze, amelynek általánosan alkalmazott elvei szerint minden felvetést feljegyzünk annak a többiek általi megítélésétől függetlenül – akár egymással ellentétes hozzászólásokat is. (Például lehet, hogy az éppen vizsgált új jogszabály alkalmazása az egyik ötletelő szerint a széndioxid-kibocsátás csökkenéséhez vezet, míg más ugyanezen érték növelését jelöli meg mint lehetséges hatást, egy harmadik résztvevő pedig nem ért egyet az ilyen lehetséges következménnyel – az ötletbörze módszerének alkalmazása az ilyen, nem konszenzusos gondolatok rögzítését is igényli). Az

ötletbörzékét érdemes a majdani tényleges hatásvizsgálathoz vélhetően szükséges szakterületi szakemberek, illetve a szabályozás szempontjából érdekelt laikus csoportok képviselőinek bevonásával rendezni. (Persze itt újra előkerül a helyzet paradox mivolta: honnan tudjuk előre, hogy kik a szabályozás érintettjei, ha még csak most készülünk a hatások azonosítására?) A leggyakoribb módszertani hiba az, ha nem hatásokat, hanem hatásvizsgálati irányokat neveznek meg a résztvevők. Visszatérve a fent példaként említett, a kontraktuális felelősséggel kapcsolatban említett lehetséges következményekre: hiba, ha azok helyett pusztán azt jegyezzük fel, hogy „kellene vizsgálni, hogy milyen hatása lesz a változásnak a bíróságokra”. Az ilyen általános megfogalmazás nem segíti a vizsgálandó hatások azonosítását, nem szolgáltat megfelelő muníciót a hatásvizsgálati projekt további lépései számára.

Ha összeálltak a lehetséges vizsgálható hatások, akkor azokat meg kell tisztítani a redundáns elemektől, és ezt követően a vizsgálandó konkrét rendelkezések kiválasztásához hasonlóan meg kell határozni, hogy a vállalható vizsgálati kereteken általában túlmutató mértékben felvetett potenciális vizsgálati tárgykörök közül melyekre terjedjen ki a hatásvizsgálatunk. Itt újra a „honnan tudjam, mi a fontos, ha még nem végeztem el a hatásvizsgálatot” paradoxonnal állunk szembe, amit megint csak félig-meddig megnyugtatóan tudunk áthidalni, értékválasztási, előszereteti vagy éppen ilyen elvekkel alá sem támasztott diszkrecionális elemek szükségszerű bevonásával a döntésbe. Újra kedvenc példánkra visszatérve: tegyük fel, hogy összesen kétféle hatás vizsgálatára van kapacitásunk, így kiválasztjuk a legfontosabbnak ítéltet, mondjuk a szerződésszegő cégekkel szembeni csődeljárások és a szerződésszegés miatt indított polgári perek számának változását.

Mindezeket az előzőekben bemutatott, iterációs lépésektől övezett folyamat elemeket követően kezdődhet meg maga a „tényleges” hatásvizsgálat, a kiválasztott elemzési irányokban a különböző tártudományok, így – a vizsgálódás jellegétől függően – egyebek mellett a közgazdaságtan, szociológia, környezet- és egészségtudományok, valamint horizontális jelleggel a statisztika eszköztárának igénybevétele a válaszkeresés a feltett kérdésekre. Ennek során kíséreljük meg azonosítani az előzetes hatásvizsgálat esetén várható, illetve utólagos hatásvizsgálatnál ténylegesen bekövetkezett hatásokat. Ez a fázis végre döntően tudományos eszköztárra épül – a módszerek megválasztása ugyan képezheti előszereteti vita tárgyát, a kiválasztott módszerek alkalmazásának azonban jellemzően az adott tudományterületen elfogadott tudományos szabályszerűségek mentén kell történnie. (Fontos szerepük lehet az újító erejű, eredeti gondolatoknak is – ugyanakkor ezeket semmiképpen nem sorolhatjuk a tudományos deficit körébe, sőt a tudomány fejlődését is szolgálhatják; BERK, 1977.)

A hatásvizsgálat elvégzését követően hatalmas jelentősége van az eredmények megrendelő számára érthető formában történő bemutatásának. Általában minden hatásvizsgálati rendszerben bevett szokás a részletes tanulmányok mellett (vagy rosszabb esetben helyettük) valamilyen vezetői összefoglaló típusú vagy még egyszerűbb (ld. a Magyarországon is több történeti változatban kidolgozott „hatásvizsgálati lap”) formában közölni a lényegét, elsősorban az adott projektről gyorsan tájékozódni szándékozó felsővezetők, döntéshozó politikusok számára. Bár az eredményközlés is magában foglal (a legfontosabbnak ítélt adatok, mutatók kiemelésével) egyéni értékválasztási szempontokat vagy akár a rosszhiszemű torzítás kockázatát, optimális esetben mégis a tudományosan megalapozott eszközök használata, levezetések eredményeként létrejött információk uralják a hatásvizsgálati eredménylapok tartalmát.

Ezután a hatásvizsgálat eredményeinek felhasználása, figyelembevétele már a hatásvizsgálati horizonton kívül eső kérdéskör – ezzel együtt nyilvánvalóan akkor van értelme a tudományos módszerek felhasználásával történő következményelemzésnek, ha annak eredményei hasznosulnak a jogalkotásban. Ez a döntés nagyban értékválasztási szempontú, sőt a politika mezéjében akár kiszámíthatatlan érdekek, csatározások eredményeként születik meg – hiszen a döntéshozónak figyelembe kell vennie a hatásvizsgálaton túli tényezőket. Sajnálatos módon ilyen tényező a politikusok tévedhetetlenségével kapcsolatos társadalmi elvárás is: ez igencsak megnehezíti, hogy arcvesztés nélkül lehetőség nyíljon a hatásvizsgálat eredményei nyomán változtatni a szakpolitikai koncepció irányán vagy akár megvalósításának módján.

Lássuk ezek után egyben a hatásvizsgálat folyamatelemeit - előzetes hatásvizsgálati helyzetre vetítve - az elsődlegesen alkalmazandó megközelítés (tudományos vagy diszkrecionális) alapján a hatásvizsgálat és az azzal kapcsolatos folyamatok egyes elemei a következőképpen osztályozhatók:

12. táblázat: Tudományos és értékválasztási elemek a hatásvizsgálati folyamatban

<i>Elsősorban tudományos elvek, módszerek alapján</i>	<i>Elsősorban diszkrecionális alapon</i>
	1. A konkrét vizsgálandó szabályok kijelölése
	2. A vizsgálandó hatások kijelölése
3. A hatásvizsgálat elvégzése	
4. A hatásvizsgálat eredményeinek közlése	
	5. Döntés a hatásvizsgálat eredményének felhasználásáról a jogalkotási folyamatban

Megjegyzendő, hogy a hatásvizsgálati projektnek nemcsak a fenti táblázatban bemutatott szakmai folyamata, hanem számos projektmenedzsment-összetevője is van, így például a megfelelő szakemberek kiválasztása, tevékenységvégzésük jogi kereteinek kialakítása, a határidők számonkérése, elszámolások, az elkészülő hatásvizsgálati tanulmány szerkesztése, amelyek esetében szintén keverednek az objektív és diszkrecionális szempontok, azonban ezek elemzése túlmutat a jelen vizsgálódás fókuszán. (KOVÁCSY, 2020)

Megfigyelhető, hogy a hatásvizsgálati folyamatnak csak két (igaz, alapvető) része tervezhető meg és végezhető el nagyobbbrészt tudományos alapokra támaszkodva. Ez nem jelenti azt, hogy a hatásvizsgálat mint olyan ne volna megalapozható tudományos módszerekkel, ugyanakkor aláhúzza a hatásvizsgálati rendszerek fejlesztőinek felelősségét abban, hogy a diszkrecionális lépések tekintetében is hasznos iránymutatásokkal, sorvezetőkkel lássák el a hatásvizsgálatot végzőket az elemzések hatékonyságának, sikerének elősegítése érdekében, valamint felhívja a figyelmet a hatásvizsgálattal való visszaélés lehetőségének veszélyére – tekintettel az előszereteti/értékválasztási vagy akár bármely elvi alapot nélkülözően diszkrecionális módon a folyamatba épített elemek tekintetében a szubjektív döntések kontrollálhatóságának erős korlátaira.

A világszerte elterjedt hatásvizsgálati modellek annak ellenére, hogy szükségszerű sajátosságként egyszerre vannak jelen bennük tudományos és szükségszerűen diszkrecionális elemek, nem szólnak erről a kettősségről, illetve általában sem hívják fel a figyelmet

tudományos módszertanon kívüli elemek meglétéről. Ennek véleményem szerint az az oka, hogy a kérdés a hatásvizsgálatok mélyebb, metaszintű elemzésére tartozik, míg a rendszerleírások jellemzően útmutatók, gyakorlati sorvezetők, így műfajidegen és a célcsoport számára inadekvát volna ennek a kérdésnek a feszegetése. Nem zárhatjuk ki azt sem, hogy a hatásvizsgálatok népszerűsítési törekvése szempontjából kockázatosnak tartanak a szemlélet támogatói kételyeik tudományos közvélemény irányában való exponálását, tálcán kínálva a muníciót a hatásvizsgálatok ellenzőinek amúgy is erős tábora számára.

A szakirodalmi álláspontok áttekintését is felhasználva megkísérlem kategorizálni a hatásvizsgálatok tudományos korlátait az okok jobb megértése érdekében, ezt követően pedig arra is választ keresek, hogy ezek a limitációk miként csökkenthetők vagy esetleg küszöbölhetők ki a jövőben.

Az alábbi, 13. táblázatban foglalom össze a kialakított kategóriákat.

13. táblázat: A hatásvizsgálatok tudományos limitációi

A limitáció típusa	Magyarázat/példák	Megjegyzések
Alapértékekből fakadó	Emberi jogok, demokratikus alapértékek, biológiai sokféleség, kulturális örökség szempontjainak érvényesítése	Ezek a szempontok a vizsgálatok tárgymeghatározásaként nem feltétlenül erodálják a tudományos módszertani megalapozottságot, azonban érvényesítésük egymáshoz és egyéb célokhoz (például: költség-hatékonyság) képest – erre vonatkozó általános közmegegyezés hiányában mindenképpen módszertani bizonytalanságokat okozhat, és hivatkozási alapot teremthet a szubjektív súlyozás számára.
Az alkalmazott eljárásokból fakadó	A jogalkotói szándék megfogalmazása, konzultáció, ötletbörze, fontosnak ítélt konkrét szabályok hatásvizsgálatra való kiválasztása, a fontosnak tartott hatások kiválasztása	A hatásvizsgálat előkészítésének kulcselemei – ahogy korábban említésre került, nagyban diszkrecionális folyamatokat is magukban foglaló lépések. Egyes mozzanatok, módszerek (például az ötletbörze, a fókuszcsoporthoz vizsgálat) a tudományosság körébe tartozóként értékelhetők.
A lehetőségek objektív korlátaiból fakadó	Nem vagyunk képesek minden hatást végigkövetni, nem tudunk tökéletes mintát venni, vannak előre nem látott bizonytalansági tényezők.	Szükségszerűen csak a következményeknek a „mindenhez” képest kisebb sugarú hatókörében tudunk vizsgálni.
Erőforrás-korlátokból fakadó	Nincs kellő erőforrás az adott hatásvizsgálat körében minden szükségesnek ítélt elemzés elvégzésére.	A kényszerű szelekcióval a hatásvizsgálat akár még a fontosnak ítélt hatások mindegyike megvizsgálásának célját is csak részlegesen képes teljesíteni.

További megjegyzések a táblázat kategóriáihoz:

Ad 1)

Dworkin részletesen szól az értéksemleges jogtudományi megközelítésmód általa vallott lehetetlen mivoltáról (DWORKIN. 2006). Radbruch a jog célszerűségi elvét relativisztikus önkorlátozás alá eső értékként fogta fel, melyet az értékhierarchiában mindenképpen politikai célok vetületében lehet csak értelmezni (RADBRUCH, 2008). Kelsen sem állította, hogy a valóság történéseit az általa képviselt értéksemleges látásmóddal kellene vizsgálni, ehelyett jogtanának határait építette fel oly módon, hogy abban ezek a való életbeli következmények már nem képezik a vizsgálódás tárgyát. (KELSEN, 2001)

Az, hogy a tudományosság szempontjából korlátozó tényezőnek tekintjük-e az értékválasztásokat, tudományfilozófiai kérdés, melynek eldöntésére nem vállalkozva gyakorlatias vetületét szükségszerűen leegyszerűsítő módon abban tudjuk megragadni, hogy befolyásolja-e a hatásvizsgálat megtervezését és ezáltal kimenetelét az alapértékek megválasztása. A válasz természetesen igenlő, hiszen – a dworkini gondolatmenetet osztva – más jelentőséget, akár előjelet, más szelekciós ranghelyet (ld. az előzőekben a vizsgálandó szabályok és hatások kiválasztásáról írottakat) kapnak az egyes szempontok az értékválasztási döntésektől függően.

Ad 2)

Ahogy láttuk, a hatásvizsgálati projekteknek vannak szakmai lépései, amelyek szükségszerűen egyéni döntést igényelnek olyan kérdésekben, amelyekben a folyamat természeténél fogva nem áll a vizsgáló rendelkezésére a szükséges információ a tudományosan megalapozott döntés meghozatalához. (Ha a vizsgálandó hatások körének szűkítésekor pontosan tudnánk, hogy melyik lehetséges hatás mennyire jelentős, nem kellene elvégeznünk a hatásvizsgálatot.) A helyzet azért biztatóbb a tudományos keretek teljes figyelmen kívül hagyásához képest: a folyamat során a vizsgálat fókuszát meghatározó szelekciós döntések bevett kvalitatív módszerekre és akár tapasztalati tényekre, historikus adatokra alapozva hozhatók meg.

Ad 3)-4)

Az objektíve, bármely hatásvizsgálati helyzetben elérhető vizsgálati lehetőségek, illetve az adott hatásvizsgálati projekt rendelkezésére álló konkrét erőforrások „mindennek” minden szükséges és lehetséges adekvát eszközzel való megvizsgálását nem engedő volta szükségszerűen csökkenti a hatásvizsgálatok során a következmények feltárásának megbízhatóságát a hipotetikus teljes körű vizsgálathoz képest.

Mit tehetünk hát a jövőben azon kívül, hogy megállapítottuk a tudományos szempontok távolról sem kizárólagos szerepét a hatásvizsgálati folyamatokban? A következőkben – a 13. táblázat kategóriáit újra számba véve – áttekintem a lehetőségeket, különös tekintettel az első két csoportba tartozó limitációkra. A harmadik és negyedik csoportba tartozó kihívások további elemzésére a jelen írás témája által engedett keretekre és saját diszkrecionális döntésem által meghatározott fókuszára tekintettel nem vállalkozom, az ezekkel való megbirkózás lehetőségeire csak röviden utalok.

Ad 1)

Véleményem szerint az alapértékeknek mindig a hatásvizsgálat vezérlő motívumainak kell maradniuk, hiszen magának a szabályozásnak is ezek szolgálatában vagy legalábbis tiszteletben tartásuk mellett kell megvalósulniuk. A hatásvizsgálatok szubjektivitását, esetlegességi faktorainak zavaró jelenlétét csökkentheti, illetve akár kiküszöbölheti az, ha legalábbis az adott

hatásvizsgálati rendszerben (jellemzően: egy adott országban⁷²) közmegegyezés jön létre az alapértékekről és azok egymáshoz való viszonyáról.

Nem tévesztendő össze az alapértékek hatásvizsgálati szemlélettel való fentiek szerinti összeegyeztethetősége, sőt kívánatosnak tartása a politika hatásvizsgálatra való rátelepedésével, a hatásvizsgálat módszerének abuzív módon a politikai szándék igazolására való felhasználásával. Ezt azért különösen fontos hangsúlyozni, mert Magyarországon a rendelkezésre álló kevés adatra, illetve az adathiány tényére is alapozott általános tapasztalatok alapján ez a visszaélésszerű viszony elterjedt. A legutóbbi idők elemzései közül Nagy Klára az önkormányzati jogalkotás körében végzett hatásvizsgálati tevékenységet vette szemügyre – a megyei jogú városok normaalkotási folyamataiban elsősorban az érintettek bevonását értékelte (alapvetően negatívan), kifejezetten a hatásvizsgálatot érintően is leginkább aggályait fejezte ki, és a tényleges értékkel bíró hatásvizsgálatok hiányáról adott számot (NAGY, 2017). Kührner László szintén a 2010-es évek hatásvizsgálati tevékenységét értékelő kutatása (KÜHRNER, 2021) során az előzetes hatásvizsgálatokkal kapcsolatos kvantitatív adatok megismerésére közérdekű adatigényléseket nyújtott be valamennyi minisztériumhoz, továbbá e-mailes megkeresések útján is próbált adatokat szerezni ezen szervektől. Elsősorban a 2014-2018-as, már lezárult parlamenti ciklusra vonatkozóan kért adatokat. Leginkább úgy jellemzi a hazai helyzetet, hogy ha készülnek is hatásvizsgálatok, azok nem töltik be eredeti funkcióikat, hanem – összhangban a 2010 előtti helyzetről szóló tanulmányok által feltárt helyzettel (STARONOVA, 2010; STARONOVA, 2006) – kizárólag a politikai döntés alátámasztásának szolgálatában állnak, álságosan használva a hatásvizsgálat címkéjét.

Az alapértékek viszonyrendszerének matematikai igényességű leképezése talán utópiának tűnik, azonban vannak olyan (nem feltétlenül a klasszikus értelemben vett szabályozási hatásvizsgálati, mégis hasonló) helyzetek, amikor szükség van hasonló konkrét súlyozásra – példa erre a COVID-világjárvány során a szűkös erőforrások (legismertebb példaként a lélegeztetőgépek) elosztásának mechanizmusára vonatkozó elvek és a gyakorlatban használható prioritási pontrendszer kidolgozása. Ebben az egyik legnagyobb kihívás az életkor kérdésének figyelembevétele volt – konkrétan arról kellett dönteni, hogy élvezhet-e előnyt (azonos egyéb körülmények esetén) a fiatalabb, tekintettel az egyes országokban értéként figyelembe vett „már leélt élet” tekintetében az idősebbekkel szemben meglévő hátrányára. A hazai alaptörvényességi szempontokból kiindulva a kérdésre nemleges választ adva a következő iránymutatás született erre a dilemmára:

“Az előnymaximalizálás elvének gyakorlati megvalósítása azt is jelenti, hogy priorizálni kell azokat a betegeket, akiknek kezeléssel van esélyük a túlélésre, azokkal a betegekkel szemben, akik kezelve sem valószínű, hogy túlélnek és azokkal szemben is, akik kezelés nélkül is feltételezhetően rendbe jönnek. Az (...) életkor önmagában nem alkalmazható kritériumként, mivel ez kevesebbre értékelné az idősebbeket, mint a fiatalabb embereket, sértve ezzel a hátrányos megkülönböztetés Alaptörvényben foglalt tilalmát. Ráadásul az életkor csak statisztikai átlagként jelzi a még várható élettartamot, az egyéni tényezők (egészségi állapot, életmód) ezt érdemben módosítják. (...) Célszerű azt a beteget előnyben részesíteni tehát, aki az intenzív terápia hatására nagyobb eséllyel élheti túl a betegséget, gyógyulhat ki abból ahhoz képest, akinek a kórállapota ezt kevésbé valószínűsíti. Nem a várhatóan még leélhető életévek képezhetik tehát a priorizálás alapját, hanem a túlélési esély. Az életkort csak közvetett módon vehetjük figyelembe a „rövid távú prognózis” kritérium alapján, mégpedig azon az alapon, hogy az idősebb emberek esetében gyakrabban fordul elő komorbiditás⁷³, amely a túlélési esélyt

csökkenti. A COVID-19 kapcsán az életkorral a halálozás kockázati tényezője is emelkedik, ezért ezt ilyen szempontból is figyelembe kell venni.” (BERÉNYI, 2020)

A fenti útmutató számszerű értékeken alapuló súlyozási pontrendszerében a bemutatott elvi alapokból következően nem szerepelt közvetlen tényezőként az életkor.

A jogalkalmazás az alapértékek érvényesülésének biztosítására jogi “teszteket” alkalmaz, amelyek szintén az objektivitás irányába próbálják terelni a vonatkozó megfontolásokat. Ilyen például az a próbateszt, amely a dehumanizáció, az instrumentalizáció, a kiszolgáltatott helyzet kihasználása, illetve a megalázás bármelyikének előfordulása esetén állapítja meg az emberi méltóság sérelmét. (BALOGH, 2010)

A jogalkotói szándék megfelelő leképezésekor is jellemző kihívás több érték vagy más feltétel egyidejű alkalmazása, ami a logikus, egymással tisztázott hierarchikus vagy egyéb viszonyban lévő feltételek jogi normákban való precíz leképezését teszi szükségessé. A kérdéskör egyik fő hatásvizsgálati kapcsolódását az adja, hogy csak logikusan szerkesztett, minden, a rendelkezések hatálya alá vonni kívánt életviszonyra egyértelműen meghatározható jogkövetkezményeket előírányzó jogszabálytervezet hatásvizsgálata lehet adekvát – ellenkező esetben nem azonosíthatók a szabályozás érintettjei, az esetükben várható változások. Jakab András részletesen foglalkozott a típusos normaszervezetű rendelkezések belső logikai viszonyaival, így a tényállás és a jogkövetkezmény közötti határ képlékenységeivel és a kógens és diszpozitív normák közötti különbség természetével; az általa megvilágított összefüggések nagyban támogatják a jog logikai leképezhetőségét (JAKAB, 2002), Cvetkovity egyértelműen úgy foglal állást, hogy a jogi normák az informatikai alapú programozás lehetséges tárgyát képezik. Az algoritmizálás célja annak biztosítása, hogy a szöveges megfogalmazásokat a számítógépes programok számára is érthető formára fordítsák. Álláspontja szerint az algoritmizációnak ugyanakkor vannak technikai korlátai. Elképzelhetőnek tartja, hogy a programozott formában megírt normák váltsák fel a hagyományos szövegalapú normaszövegalkotást (CVETKOVITY, 2023). Mojasevity és munkatársai (köztük a fent említett Cvetkovity) egyenesen a jog felfogásainak különböző szintjeiként említi a szöveg-, az adat- és a kódvezérelt jogot. Álláspontjuk szerint a fenti trichotómia a jogi normák számítógéppel értelmezhető algoritmussá való átalakításának kísérlete eredményeként jött létre, a jogi normák kódolása/programozása és a digitális diskurzusban való alkalmazása céljából. A trichotómia elemei közötti különbségek a jogi bemutatás és a jogi érvelés megkülönböztető módszereit generálják: a szövegvezérelt jog nyílt textúrájú fogalmakon, a kódvezérelt jog a logika módszerein alapul, míg az adatvezérelt jog statisztikai módszereket alkalmaz – a tanulmány megközelítésmódja szerint ezzel túllépve a formális logika szabályain, a való életből vett Big Data Analysis és más módszereket alkalmazva lehetőséget adva a jog hatályosulásának magas szintű elemzésére (MOJASEVITY, 2023). Ezek a módszerek tehát nemcsak a jogszabályszerkesztésre, de akár az igazságosabb jogalkalmazás elősegítésére is alkalmazhatók a jogalkotási eszközök és célok, valamint erkölcsi alapértékek közötti kapcsolatok logikai leképezésével.

Álláspontom szerint a hatásvizsgálat megbízhatóbbá, objektívabbá tétele érdekében szükséges a jogalkotói alapértékeknek és azok egymáshoz való viszonyának minél egzaktabb meghatározása és érvényesítése. Ezzel nem tűnik el az értékválasztási szempont, de az értékek rendszeréből kiragadott diszkréció minél teljesebb kiküszöbölésével a folyamat kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá és az elfogadott közös alapoknak megfelelővé válik, ami a hatékonysági szempontokon túl nagymértékben javíthatja a hatásvizsgálatba mint eszközbe vetett bizalmat, és segíthet a hatásvizsgálatokkal való visszaélések kiküszöbölésében is.

Ad 2)

Esett már szó arról a paradox helyzetről, amelyben a nem ismert hatású jogszabályi rendelkezések közül kellene kiválasztani a vizsgálandókat, illetve ezt követően, bár még nem tudjuk, milyenek lesznek a hatások, az “elgondolt” hatások közül kellene kiemelni a valamilyen szempontból lényegeseket, és ezek további vizsgálatát elvégezni. Ide tartozik továbbá az a sok hatásvizsgálati rendszerben látott kezdeti döntési pont is, hogy kell-e egyáltalán hatásvizsgálatot végezni, illetve a több hatásvizsgálati mélység közül melyik szerinti elemzést kell elvégezni az adott szabályozás vagy projekt várható (a dolog természeténél fogva még nem vizsgált) hatásaira tekintettel.

Véleményem szerint ezt a ma az egyes hatásvizsgálati rendszereknél látott jelentős hibalehetőségeket magukban rejtő ötletelési, illetve iterációs lépésekhez képest jóval hatékonyabban lehet elvégezni nagy adattömegek elemzése, korábbi hatásvizsgálatok eredményeinek felhasználása, , illetve a mesterséges intelligencia (AI) bevonása útján. Ha elegendő mennyiségű tapasztalati tény, eredmény áll rendelkezésre, akkor abból pontosabb következtetés vonható le a számottevő hatással járó rendelkezések körére, illetve a várható következmények volumenére vonatkozóan.

A mesterséges intelligencia kifejezetten hatásvizsgálatokban való alkalmazhatóságáról egyelőre nem lehet felhasználni szakirodalom (fordítva, a témánk szempontjából kevésbé releváns, az AI hatásainak vizsgálatára vonatkozóan bőségesen találhatók elemzések). Ugyanakkor a szakpolitikai döntéshozatal AI-vonatkozásairól az utóbbi években már több értékes munka született, amelyek megállapításai a hatásvizsgálatok körében való felhasználhatóságra vonatkozóan is adalékokat szolgáltathatnak. A kormányzatok bizonyos funkcióik ellátásában már támaszkodnak a mesterséges intelligenciára, de a szakpolitikák kialakításához csak mostanában kezdik használni azt. A politikai döntéshozatal alapjai – konkrétan a szükségletek érzékelésének, a bizonyítékokon alapuló programok kidolgozásának, az eredmények előrejelzésének és a hatékonyság elemzésének a képessége – egyértelműen felvetik az AI felhasználásának lehetőségét.

A mesterséges intelligencia nem helyettesíti a döntéshozókat, de átfogóbb, gyorsabb és következetesebb megközelítést tesz lehetővé. Tágabb értelemben az AI beválthatja a jövő kormányának ígéretét, amely érzékenyebb és “senkit nem hagy az út szélén” legalábbis abban az értelemben, hogy jobban látótérbe hozza mindenkinek az akár a közpolitikai döntések nagyon áttételes hatásai által érintett érdekeit. Ahogy a mesterséges intelligencia belép a mindennapi gyakorlatba és közgondolkodásba, ezek a magas, de megvalósítható elvárások a közpolitikai döntéshozatalban is megjelenhetnek. Ugyanakkor az AI algoritmusai – a nyers adatokból intelligenciát generáló motorok – erősíthetik is diszkriminatív vagy más káros módon a képviselni kívánt elveken alapuló folyamatokhoz képest meglévő diszfunkcionális gyakorlatokat. A megoldás ezekre a hiányosságokra az, ha betartjuk a „felelősségteljes mesterséges intelligenciának” nevezett elveket, mint például az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a méltányosság, ahelyett, hogy elvetnénk ezt a közjó érdekében való fáradozás terén óriási potenciállal rendelkező lehetőséget. (PATEL, 2021)

Ad 3)-4)

A lehetőségek objektív korlátai a nagy adattömegek univerzális rendelkezésre állása, az informatikai alapú adatelemzés és az AI térhódítása folytán várhatóan kiejebb tolódnak, kevésbé gátolva a hatásvizsgálatok tudományos értelemben alapos elvégzését. Mindez kihat az egyes konkrét hatásvizsgálatok lehetőségeire is: remélhető, hogy a jelenleg gyakran csak az adott

projekt költségvetését meghaladó erőforrásokkal elérhető elemzési spektrum és mélység könnyebben hozzáférhetővé válik a ma még nem vagy csak aránytalanul nagy költséggel elérhető adatok jobb hozzáféréseivel.

Összegezve: A tudományosként számontartott eredmények háttérében gyakran húzódnak meg *értékválasztások*, amelyek a *tudomány* semlegességének álcája mögött maradnak (GÉBERT, 2023). Ez az ellentét a hatásvizsgálatok esetében részben más jellegű, mint a Dworkin felvetésében megjelenő kritika az „arkhimedeánus metaetika” értéksemlegességet valló híveivel szemben (DWORKIN, 2006), mivel a hatásvizsgálatok szükségszerűen szubjektív elemeit még eszmények sem feltétlenül vezérlik: a bárminemű elvi meghatározottság nélküli szubjektivitás amortizálhatja a jogi szabályozás következményeinek előrejelzésére, illetve utólagos meghatározására irányuló szándékot. Ezek a körülmények – ha az alkalmazott tudományterület folyamatos fejlődése által csökkenő mértékben is – szükségszerű velejárói a hatásvizsgálatoknak.

A jogalkotás folyamatába az interdiszciplináris tudományos szemléletet a hatékonyság garanciájaként integrálni szándékozó hatásvizsgálatok tisztán tudományos jellegének hangoztatása ugyan összecsengene a módszer céljaival, de a valóságot nem fedi. Éppen a tudományos igényesség teszi szükségessé azt, hogy az elefántcsonttoronyból történő porhintés helyett őszintén beszéljünk a limitációkról – ez segíti elő a hatásvizsgálati gondolkör hiteles képviselését és a róla folyó viták adekvát fókuszának kialakítását.

A hatásvizsgálatokat jelenleg az erős módszertani meghatározottság ellenére nagyban érintő szükségszerű diszkracionális elemek a jövőben várhatóan csökkenthetők. Ennek eszközei lehetnek a tiszteletben tartandó értékek minél egzaktabb artikulációja, közmegegyezéses súlyozásuk, valamint az informatikai vívmányok, mint a nagy adattömegek elemzése és a mesterséges intelligencia használata. Mindez nem jelenti a hatásvizsgálatok értékmentes, technokrata irányú megváltozását – sokkal inkább lehetőséget ad az alapértékeknek jobban megfelelő, precízebb, teljesebb értékű hatásvizsgálatok elvégzésére.

3. tézis

„A hatásvizsgálatok szervesen kapcsolódnak, jól illeszthetők a jog hatékonyságával, hatályosulásával kapcsolatos jogelméleti, jogszociológiai modellekhez, azok fogalmi keretei között értelmezhetők.”

Öt közismert joghatékonysági megközelítésmód és a saját kialakítású hatályosulási szintekre vonatkozó elmélet bemutatását követően valamennyi esetben vizsgáltam a hatásvizsgálat ezekhez való kapcsolódási pontjait.

A következő 14. táblázatban foglalom össze a talált összefüggéseket.

14. táblázat: A hatásvizsgálatok kapcsolódási pontjai a joghatékonysági elméletekhez és a jog hatályosulásának saját elméletként kialakított szintjeihez

Elmélet	Kapcsolódási pontok	A kapcsolat jellege – a hatásvizsgálat a jog
---------	---------------------	--

		hatékonyságának mérésére („Mérés”)/javítására („Javítás”) szolgáló eszközrendszer
1. Eljárási igazságosság	- A hatásvizsgálati rendszer átláthatósága - Konzultációs mechanizmusok a hatásvizsgálatok során - Jól működő hatásvizsgálati rendszer megléte önmagában is	- Javítás - Javítás - Javítás
2. Legitimitás	- Hatásvizsgálat mint a legitimitás feltétele - Legitimitási hatások vizsgálata	- Javítás - Mérés
3. Racionális választás	- Jogalkotási és egyéb döntési alternatívák közötti választás, illetve annak megalapozása	- Javítás
4. Elrettentő erő	- a jogkövetés vizsgálata	- Mérés
5. Játékelmélet	- a jogkövetés és a jog kijátszására irányuló stratégiák vizsgálata	- Mérés
6. A jog hatályosulásának szintjei	- a hatályosulás legkiterjedtebb szintje megfelel a hatásvizsgálat által elemezhető tárgykörnek	- Mérés

A jog hatékonysága és a hatásvizsgálat kapcsolódási pontjainak vizsgálata nyomán, a fentiek alapján, a XX. táblázat jobb oldali oszlopában összegzettek szerint megállapítom, hogy a hatásvizsgálat

- egyrészt a jog hatékonyságának mérésére szolgáló,
 - másrészt a jog hatékonyságának javítását lehetővé tevő
- eszközrendszer.

Vagyis a hatásvizsgálati szemlélet alapvetően kétféle módon illeszkedik a jog hatékonyságának elméleteihez, azokkal nem konkurrál, hanem a jog különböző értelemben vett hatékonyságának vizsgálatára, illetve elősegítésére alkalmas eszköztárat szolgáltat.

Részletesebben:

- Az eljárási igazságosság tekintetében a hatásvizsgálati rendszer pusztá léte, illetve jó működése javíthatja az érintettek részéről a jogalkotási folyamatok megítélését, különösen ha konzultációs folyamatok is jelen vannak, amelyekbe őket bevonják, és érzékelhetővé válik a véleményük ha nem is feltétlenül elfogadása, de figyelembevétel.

- A legitimitás tekintetében hasonlóan önmagában a hatásvizsgálati rendszer (természetesen minél jobb) működése támogató tényezőt jelenthet, emellett külön hatásvizsgálati irányként vizsgálhatók az egyes szabályok legitimitásra gyakorolt hatásai.
- A döntési változatok közötti racionális választást támogathatják a hatásvizsgálatok, és itt nemcsak a jogalkotó racionális választásáról lehet szó, hanem az érintettek, a konzultációban részt vevők számára is álláspont-megalapozó jelentősége lehet a hatásvizsgálatnak. Gyakran tapasztalható, hogy különböző érdekhordozók között nem értékvalasztási, hanem tudományos kérdések mentén zajlik a vita⁷⁴ – az ilyen esetekben már a valamennyi fél által elfogadott módszertan alapján történő hatáselemzéssel is sokat lehet tenni az érdekek közelítéséért.
- Az – erre alkalmas – normák elrettentő erejének megítélése gyakran felmerülő feladat, különösen a büntetőjogban; külön jogelméleti, jogszociológiai kutatási terület a büntető normák követése motívumainak vizsgálata. Az ilyen szabályok – elsősorban társadalmi irányú – hatásvizsgálata alapvető módszere az elrettentés igazolásának.
- A játékelméleti mechanizmusok feltárása az adott szabályozásra vonatkozóan bonyolult következményes, tovaryűrűző hatások vizsgálatát igénylő, jelentős módszertani kihívás, különös tekintettel a részletesen bemutatott realitás-szemlélet alkalmazásának igényére és az egyre közvetettebb hatások elemzése esetén fellépő fokozódó bizonytalanságra. Vitathatatlan, hogy a szabályozás játékelméleti következményei részét kell képezzék a következmények feltárására irányuló hatásvizsgálati gondolkodásnak.
- A jog hatályosulásának bemutatott többszintes megközelítésmódjával arra a következtetésre jutottam – ami egyébként az első tézis vizsgálódásai alapján valamennyi elemzett hatásvizsgálati rendszerben is megjelenik, hogy a hatásvizsgálat értelmezési tartományának a jog hatályosulásának legátfogóbb szintjén kell elhelyezkednie, hiszen itt nem pusztán a választott eszköz (a normaszöveg által előírt követelmények) technikai értelemben vett megvalósulása, de nem is csak a jogalkotói szándék által átfogott, a közjó szempontjából pozitív cél, de az e jogalkotói szándékon kívül eső, azonban előrejelezhető (vagy utólagos hatásvizsgálat esetén: ténylegesen bekövetkezett) valamennyi pozitív és negatív következmény elemzése szükséges. A jog hatályosulása a jogalkotói cél és annak akár a jogalkotó által nem szándékolt összefüggései teljességének vizsgálatával (vagyis magával a hatásvizsgálattal) értékelhető a legteljesebben.

⁷⁴ Példa erre a hazai egészségügyben időről időre fellángoló vita a várólisták hosszáról. Nem egyszer fordult elő, hogy a kormány és ellenzék részéről megnyilatkozók közül az egyik az úgynevezett tervezett, a másik a szintén jogszabályban definiált „tényleges” várakozási időkkel érvelt – a kettő egymástól itt nem részletezendő okokból akár sokszorososan eltérhet (mindkét irányban). Ilyen körülmények között a vita a fogalmak különbözősége miatt eleve meddő, ha úgy tetszik, mindkét félnek „igaza lehet” a saját fogalmi keretei között.

4. tézis

„A jogalkotói célok hatékony megvalósításának érdekében alkalmazott, vizsgált szabályozástechnikai eszközöknek van hatásvizsgálati relevanciájuk.”

Vizsgálódásaim során olyan szabályozástechnikai eszközöket igyekeztem azonosítani, amelyek alkalmasak lehetnek a jogalkotói szándéknak minél inkább megfelelő normaszöveg létrehozására.

Az alábbi 15. táblázatban összegzem a vizsgált eszközök hatásvizsgálati kontextusát.

15. táblázat: Szabályozástechnikai eszközök és a hatásvizsgálat kapcsolódási pontjai

Szabályozástechnikai eszköz	A hatásvizsgálat kapcsolódási pontjai	A kapcsolat jellege Az eszköz hat a hatásvizsgálatra: E-H A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát: M
1. Intervallumok képzése	Igazságossági deficit mérése, különböző sávozási alternatívák következményeinek összevetése	- M
2. Több feltétel egyidejű alkalmazása; algoritmizáció	A hatásvizsgálati látótér egyértelműsítése – ennek hiányában a hatásvizsgálat mint a logikai problémákat jelző eszköz, az algoritmizált formában hozzáférhető normák hatályosulásának vizsgálata	- E-H - M
3. A választás lehetősége	Az egyes opciók választási gyakorisága alakulásának vizsgálata	- M
4. Méltányosság	A lehetőségek igénybevétele, a jogintézménnyel való elégedettség vizsgálata, a méltányossági szabályok igazságosságra gyakorolt hatásainak vizsgálata	- M
5. Időtálló feltételek	A norma időtállóságának vizsgálata	- M

6. A nehezen mérhető tényező helyettesítése	Megkönnyíti a hatásvizsgálatot, illetve mélyebb elemzéssel vizsgálható a helyettesítés megfelelősége	- E-H - M
7. Garanciális szabályok	A garanciális terhek megoszlásának, allokációjának vizsgálata, a szereplők magatartásának elemzése	- M

Megállapítható, hogy a vizsgált szabályozástechnikai eszközök túlnyomó részének hatásvizsgálatai kapcsolódása abból a kézenfekvő okból állapítható meg, hogy a hatásvizsgálat képes mérni az adott eszköz használatának következményeit. Emellett két eszköz – az algoritmizáció és a nehezen mérhető tényező helyettesítése – a hatásvizsgálatot segítő megoldást is jelent, az egyik esetben a jogalkotói szándék hézag- és átfedésmentes leképezésével, a másikban pedig kisebb erőforrások bevonásával elvégezhető vizsgálódást lehetővé téve.

A jogalkotói szándék optimális leképezésének fejlesztésében nagy szerepe lehet a mesterséges intelligenciának. A különféle szabályozástechnikai eszközökkel ugyanis nemcsak optimalizálható a jogalkotói szándék szöveges leképezése, de vissza is lehet élni velük. Jó szándékú módosító javaslatok mögé bújtatva lobbierdekek húzódnak meg. Az AI képes lehet arra, hogy a látszólag csekély jelentőségű módosítás mögött észlelje a jelentős hatásbeli eltérést, ezáltal elejét vegye a lobbierdekek mentén az eredeti jogalkotói szándék idejekorán nem észlelt eróziójának. (SANDERS, 2023)

Zárásként az imént tárgyalt kérdéskör dolgozatom egészének kontextusában való elhelyezésével a mesterséges intelligencia Amerikai Egyesült Államok Kongresszusának jogalkotási folyamatába való bevonási lehetőségéről szóló cikkből idézek:

„A mesterséges intelligencia egyik legjelentősebb előnye a jogalkotásban az, hogy képes hatalmas mennyiségű adatot gyorsan és pontosan feldolgozni. Ez különösen fontos az összetett szakpolitikai kérdésekhez kapcsolódó adatok elemzésekor. Képzeljük el például, hogy a Kongresszus feladata a klímaváltozással kapcsolatos jogszabályok kidolgozása. A múltban a törvényhozóknak manuálisan kellett volna végiglapozniuk a szén-dioxid-kibocsátással, a globális hőmérsékleti trendekkel és egyéb releváns információkkal kapcsolatos adatok kupacait. Az AI-val azonban ez a folyamat jelentősen leegyszerűsíthető. Algoritmusokat lehet kifejleszteni számos forrásból származó adatok elemzésére, beleértve a tudományos tanulmányokat, a kormányzati jelentéseket és a közvélemény-kutatásokat. Ezek az adatok ezután felhasználhatók szakpolitikai javaslatok megalkotásához, ami sokkal hatékonyabbá teszi a jogalkotási folyamatot.” (CHATGPT, 2023)

Nem tévedés: a cikk szerzője a ChatGPT– talán szükségtelen ennel erősebb hivatkozás arra, hogy a jogalkotási folyamatok és azok részeként a hatásvizsgálatok terén a mesterséges intelligencia már nem távoli utópia, hanem itt kopogtat az ajtónkon – vagy talán már be is lépett.

Irodalomjegyzék

Abramovaite, J., Bandyopadhyay, S., Bhattacharya, S., & Cowen, N. (2023). Classical deterrence theory revisited: An empirical analysis of Police Force Areas in England and Wales. *European Journal of Criminology*, 20(5), 1663-1680. <https://doi.org/10.1177/14773708211072415> - utolsó hozzáférés: 2024. május 24.

Acland, Dan – Greenberg, G (2022) Principles and Practices For Distributional Weighting: A New Approach, Social Science Research Network, 2022 October, [https://gspp.berkeley.edu/assets/uploads/research/pdf/Acland%2C Greenberg %282022%29 PRINCIPLES AND PRACTICES FOR DISTRIBUTIONAL WEIGHTING--A NEW APPROACH.pdf](https://gspp.berkeley.edu/assets/uploads/research/pdf/Acland%2C%20Greenberg%282022%29_PRINCIPLES_AND_PRACTICES_FOR_DISTRIBUTIONAL_WEIGHTING--A_NEW_APPROACH.pdf) – utolsó hozzáférés: 2024. június 7.

ACOG - The American College of Obstetricians and Gynecologists Committee on Health Care for Underserved Women, American Society for Reproductive Medicine Practice Committee, and The University of California, San Francisco Program on Reproductive Health and the Environment (2013): Committee Opinion No. 575. Exposure to toxic environmental agents. Fertility and Sterility. 30. 10.1016/j.fertnstert.2013.08.043. [https://www.researchgate.net/publication/288275528 Exposure to toxic environmental agents](https://www.researchgate.net/publication/288275528_Exposure_to_toxic_environmental_agents) - utolsó hozzáférés: 2024. június 5.

Arrow, Kenneth J. et al. (1996): Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation: A Statement of Principles, American Enterprise Institute, Washington DC

Australia (Government of, 2013), Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities: National environment law: The basics - environmental impact assessments and approvals of projects - <https://www.dcceew.gov.au/environment/epbc/publications/national-environment-law-basics-environmental-impact-assessments-and-approvals-projects> - utolsó hozzáférés: 2024. június 12.

Australian Government (2023), Department of the Prime Minister and Cabinet, Office of Impact Analysis: Regulatory Impact Analysis Guide for Ministers' Meetings and National Standard Setting Bodies, 9. oldal. https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2024-01/regulatory-impact-analysis-guide-for-ministers-meetings-and-national-standard-setting-bodies_0.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. május 14.

Australian Government (2024), Department of the Prime Minister and Cabinet, Office of Impact Analysis: Australian Government Policy Impact Analysis framework, 10-11. oldal <https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2024-01/australian-government-guide-to-policy-impact-analysis.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 14.

Balogh Zsolt (2010): Az emberi méltóság: Jogi absztrakció vagy alanyi jog? Iustum Aequum Salutare VI. 2010/4. · 35–44. oldal <https://www.ias.jak.ppke.hu/20104sz/12.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Berényi Tamás, Békési Sándor, Kovács József, Kovácsy Zsombor, Mina András, Varga Imre (2020): Etikai megfontolások az orvosi erőforrások elosztásához a COVID-19-pandémia idején Magyarországon

https://mok.hu/public/media/source/KORONAV%C3%82RUS/MOK_Etikai%20megfontola%CC%81sok_Covid19_final.pdf – utolsó hozzáférés: 2025. február 22.

Berk, Richard A. (1977): Discretionary Methodological Decisions in Applied Research. Sociological Methods & Research, 1977/3., 317-334. oldal.

Berkman Klein Center OPENLAW (2024) <https://cyber.harvard.edu/openlaw/> - utolsó hozzáférés: 2024. június 3.

Boros Julianna – Németh Renáta – Vitrai József (szerk.; 2002): Országos Lakossági Egészségfelmérés OLEF 2000 Kutatási Jelentés. Országos Epidemiológiai Központ, 2002. július. https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/846/Kutatasi_jelentes2000.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

Brazier, John - Roberts, Jennifer - Deverill, Mark (2002) The estimation of a preference-based measure of health from the SF-36, Journal of Health Economics, Volume 21, Issue 2, Pages 271-292, ISSN 0167-6296, [https://doi.org/10.1016/S0167-6296\(01\)00130-8](https://doi.org/10.1016/S0167-6296(01)00130-8) – utolsó hozzáférés: 2024. június 7.

Breeze, C.H., Lock K. (editors). 2001. Health Impact Assessment as a part of strategic environmental assessment. World Health Organization: <https://iris.who.int/handle/10665/347899> - utolsó hozzáférés: 2024. június 4.

Bromberg, Michael (2024): Herfindahl-Hirschman Index (HHI): Definition, Formula, and Example, Investopedia <https://www.investopedia.com/terms/h/hhi.asp> - utolsó hozzáférés: 2024. június 13.

Canada, Minister of Public Works and Government Services (1999): Canadian Handbook of Health Impact Assessment, 20. oldal

Canada, Impact Assessment Agency of (2023): Basics of Environmental Assessment under the Canadian Environmental Assessment Act, 2012 - <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/basics-environmental-assessment.html> - utolsó hozzáférés: 2024. június 11.

Canada, Government of (2024): Regulatory Impact Analysis Statement <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/corporate/acts-regulations/legislation-regulations/regulatory-impact-analysis-statement.html> – utolsó hozzáférés: 2024. május 13.

Carta A, Conversano C (2020). On the Use of Markov Models in Pharmacoeconomics: Pros and Cons and Implications for Policy Makers. Front Public Health. 2020 Oct 30;8:569500. doi: 10.3389/fpubh.2020.569500. PMID: 33194969; PMCID: PMC7661756. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7661756/> - utolsó hozzáférés: 2024. június 7.

Cavallo, Laura - Coco, Giuseppe – Martelli, Mario (revised 2009): Evaluating Administrative Burdens through SCM: Some Indications from the Italian Experience, SERIES 0023, Dipartimento di Economia e Finanza - Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

https://www.researchgate.net/publication/254935915_Evaluating_Administrative_Burdens_through_SCM_Some_Indications_from_the_Italian_Experience - utolsó hozzáférés: 2024. június 18.

Charité, Daniël - Kirkegaard, Peter Bay – Svensson, Gunilla, Greve, Jostein (International working group on Administrative Burdens, 2004): The Standard Cost Model - A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses, European Commission <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3> - utolsó hozzáférés: 2024. június 18.

ChatGPT (2023): How AI can Reshape Lawmaking in the U.S. Congress. The Ripon Forum, Vol. 57., No. 3., June, 2023 <https://riponsociety.org/article/how-ai-can-reshape-lawmaking-in-the-u-s-congress/> - utolsó hozzáférés: 2024. július 9.

Creevey, Lucy (2008): COMMON PROBLEMS IN IMPACT ASSESSMENT RESEARCH, IMPACT ASSESSMENT PRIMER SERIES PUBLICATION # 7, PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT IMPACT ASSESSMENT INITIATIVE, USAID, June 2008 https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadm201.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Cvetkovity, Predrag (2023): ЦВЕТКОВИЋ др Предраг Н.: АЛГОРИТМИРАЊЕ ПРАВА: ИЈУСТРАЦИЈА МОГУЋИХ ПРИСТУПА, Law&Economy (Serbia) 2023, VOL61 2, 315-327. oldal.

Csontos, László (1997). "A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan" in: Közgazdasági Szemle, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 7., 557-568.

Deeble, John (1999): Deeble J. *Resource allocation in public health: an economic approach. A background discussion paper for the national Public Health Partnership.* Canberra: National Centre for Epidemiology and Population Health, Australian National University, 1999. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=c7deb64e466f174221458227bd4b78fd0b148e49> – utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

Department for Business & Trade (2023): Better Regulation Framework – Guidance. 2023 szeptember, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65420ee8d36c91000d935b58/Better_Regulation_Framework_guidance.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. május 10.

Drinóczi Tímea – Petrétei József (2004): Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs

Drinóczi Tímea: A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata (2013). JURA, 2013/1. szám, 7-22. oldal) <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6789798> - utolsó hozzáférés: 2024. július 12.

Dworkin, Ronald: A harti „Utószó” és a politikai filizófia karaktere, in: Miskolci Jogi Szemle, 2006/1., 92-133. o.

Ehrlich, Eugen: Szabad jogtalálás és szabad jogtudomány (1903) in: Varga Csaba (szerk): Jog és filozófia, Szent István Társulat, Budapest, 2008. 26-58. o.

Emrani, Z. – Akbari Sari, A. – Zeraati, H. *et al.* (2020): Health-related quality of life measured using the EQ-5D–5 L: population norms for the capital of Iran. *Health Qual Life Outcomes* 18, 108. <https://doi.org/10.1186/s12955-020-01365-5> - utolsó hozzáférés: 2024. június 7.

Encyclopaedia Britannica (the Editors of, 2025): scientific method. *Encyclopædia Britannica*. <https://www.britannica.com/science/scientific-method> - utolsó hozzáférés: 2025.02.22.

EPA (U.S. Environmental Protection Agency, 2024): Health Impact Assessments <https://www.epa.gov/healthresearch/health-impact-assessments> - utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

European Commission (2007 – last update) Action Plan for Better Regulation <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/action-plan-for-better-regulation.html> - utolsó hozzáférés: 2024. július 3.

European Commission (2024): Better Regulation: why and how https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en - utolsó hozzáférés: 2024. május 2.

Felstiner, William L.F., Abel, Richard L., Sarat, Austin (1981): The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming... *Law&Society Review*, 1981/3-4., 631-654. o.

Freeman, R. E. (1984): *Strategic Management: A Stakeholder Approach*; Boston, Pitman, a 3. fejezet magyar fordítása: Stakeholder-menedzsment in Kindler J. - Zsolnai L. (szerk.) (1993): *Etika a gazdaságban*; Keraban Kiadó, Budapest, 169-191. o.

Gagniuc, Paul A. (2017). *Markov Chains: From Theory to Implementation and Experimentation*. USA, NJ: John Wiley & Sons. pp. 1–256.

Gumberg Library (2023) Quantitative Research Methods. Duquesne University <https://guides.library.duq.edu/c.php?g=844215&p=6035786> – utolsó hozzáférés: 2024. június 14.

Győry Csaba – Fleck Zoltán (2020): A jog szociológiai kutatása, in: Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*. Budapest, Osiris Kiadó, 2020. 309-331.

Hood, C. M., K. P. Gennuso, G. R. Swain, and B. B. Catlin. 2016. County health rankings: Relationships between determinant factors and health outcomes. *American Journal of Preventive Medicine* 50(2):129-135. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26526164/> - utolsó hozzáférés: 2024. június 4.

Hurd, Ian (2024): Legitimacy. in: *Encyclopedia Princetoniensis*, 2024, The Trustees of Princeton University <https://pesd.princeton.edu/node/516#:~:text=legitimacy> – utolsó hozzáférés: 2024. május 23.

Flores Borda, Guillermo (2011). Game Theory and the Law: The "Legal-Rules-Acceptability Theorem (A Rational for Non-Compliance with Legal Rules). *Derecho & Sociedad*, (36), 301-314. <https://centrocedec.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/06/gt-center-game-theory-and-the-law-theorem-25-03-11.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 27.

Garhöfer, Gerhard, Schmetterer, Leopold (2016): Epidemiology and Biostatistics, 2016, Springer, Switzerland, 978-3-319-27347-1

Gébert Judit (2023): Hogyan lehetséges ökológiai közgazdaságtan? Akadémiai Kiadó, ISBN: 978 963 454 917 8, 2.3. alfejezet.

Hänseler, Peter - Hochstrasser, Daniel (1996): Real Estate in Switzerland, Swiss Commercial Law Series; Vol. 5 (Basel, Frankfurt am Main, Helbing, Lichtenhahn [ed.: Nedim Peter Vogt]) ISBN 3-7190-1534-3

Harsanyi, John C., "Game and Decision Theoretic Models in Ethics", in "Handbook of Game Theory with economic applications" edited by Robert J. Aumann and Sergiu Hart, Volume Nr. 1, North Holland, USA, 1992.

Hegedűs Zsolt (koordinátor; 2020): Etikai megfontolások az orvosi erőforráselosztásához COVID-19-pandémia idején Magyarországon. Magyar Orvosi Kamara- 2020. április 14. https://mok.hu/public/media/source/KORONAV%C3%82RUS/MOK_Etikai%20megfontol%C3%A1sok_Covid19_final.pdf – utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

IAIA (International Association for Impact Assessment, 2024) Social Impact Assessment; Economic and Fiscal Assessment <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>
<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=11>
– utolsó hozzáférés: 2024. június 9.

IISD (International Institute for Sustainable Development, 2016) Social Impact Assessment (SIA) <https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/05/SIA.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. június 9.

Ison, Erica: Resource for Health Impact Assessment, 2000. Volume I The main resource. London. commissioned by NHSE Executive. http://www.ohn.gov.uk/ohn/making/HIA_Publications/Vol_1_Resource_for_HIA_I.doc - utolsó hozzáférés: 2005.

Jakab András: A norma szerkezete. JURA, 2002/2., 131-133. o.

Kalel ZS, Gulis G, Aringazina AM. Implementation of Health Impact Assessment in the Healthcare System of the Republic of Kazakhstan. Int J Environ Res Public Health. 2023 Jan 28;20(3):2335. doi: 10.3390/ijerph20032335. PMID: 36767699; PMCID: PMC9915209.

Kauppinen, Tapani – Sihto, Marita – Wiman, Ronald – Lintula, Anita (2002) : Human Impact Assessment Report on the Seminar on Human Impact Assessment Helsinki-Kellokoski, Finland, 24–25 January, 2002, National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES) Helsinki, Finland
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77682/themes42002.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. június 9.

Kelsen, Hans: Tiszta jogtan, Rejtjel, Budapest, 2001., 9. o.

Kerékgyártó Györgyné – Mundruczó György – Sugár András (2001): Statisztikai módszerek és alkalmazásuk a gazdasági, üzleti elemzésekben, AULA

Kim, Esther – Bergstrom, Carl T. (2020): Slow the Spread, Proactive control measures can reduce the epidemic peak of SARS-CoV-2, Carl Theodore Bergstrom, <http://ctbergstrom.com/covid19.html> - utolsó hozzáférés: 2024. június 5.

Kovácsy Zsombor (2004): A dereguláció lehetőségei a magyar jogban (JURA, 2004/2., 74-91. o.)

Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián (2005): A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg-Campus Kiadó, ISBN 963 9542 95 4

Kovácsy Zsombor (2020): Jogszabályok hatásvizsgálata in Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): Empirikus jogi kutatások, 533-548. oldal Osiris Kiadó, Budapest ISBN 978 963 276 384 2

Kulcsár Kálmán (1997): Jogszociológia, Kulturtrade, Budapest, 104. oldal.

Kumbhani, Dharam J. MD, SM, FACC (2021) Systolic Blood Pressure Intervention Trial – SPRINT, Americal College of Cardiology, <https://www.acc.org/Latest-in-Cardiology/Clinical-Trials/2015/09/23/10/40/SPRINT> - utolsó hozzáférés: 2024. június 5.

Kührner László (2021): Hatástalan vizsgálatok, hatásos megoldások. MTA Law Working Papers 2021/23. Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, ISSN 2064-4515, 10-12., 27-28. oldal file:///Users/zsozso11/Downloads/Kuehrner_Laszlo_merged-1.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. május 21.

Lancsar E, Wildman J, Donaldson C, Ryan M, Baker R. Deriving distributional weights for QALYs through discrete choice experiments. J Health Econ. 2011 Mar;30(2):466-78. doi: 10.1016/j.jhealeco.2011.01.003. Epub 2011 Jan 17. PMID: 21310500.

Landau, Steven (2023): Economic Impact Analysis, EBP <https://www.ebp-us.com/en/topics/economic-impact-analysis/economic-impact-analysis> - utolsó hozzáférés: 2024. június 17.

Lee, Hsin-wen (2017) Taking Deterrence Seriously: The Wide-Scope Deterrence Theory of Punishment, Criminal Justice Ethics, 36(1):2-24

Lemoine, Joseph (2016): „Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments”, World Bank Group, 2. oldal <https://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 16.

MacCoun, Robert J. – Martin, Karin D. (2015): Legal Issues: Public Opinion in James D. Wright (főszerk.): International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition), ISBN 978-0-08-097087-5, 747. oldal.

Mackenzie Valley (Environmental Impact Review Board of, 2007): Socio-Economic Impact Assessment GUIDELINES
https://reviewboard.ca/upload/ref_library/SEIA_Guidelines_Chapter_2.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. június 17.

Magyarország Kormánya (2024): Hatásvizsgálati rendszer, A rendszer bemutatása.
<https://hatasvizsgalat.kormany.hu/a-rendszer-bemutatasa> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report (2001)
<https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> – utolsó hozzáférés: 2024. április 30.

McGarity, Thomas O. (1991): Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy, Cambridge University Press, ISBN-13 978-0521402569

Merton, Robert K (1980): Társadalomelmélet és társadalmi struktúra, Gondolat, Budapest, 1980.

Miniszterelnöki Kormányiroda (2023): Az „ÁROP-1.1.10 A jogszabály előkészítési folyamat racionalizálása” projekt keretében elkészített módszertan átfogó értékelése
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/e/ef/efa/efa2be4fb2129b0e9d3dad06364b11562b83f100.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Mojasevity, Aleksandar S. - Cvetković, Predrag - Dimovski, Darko (2023) : THE IMPORTANCE OF EMPIRICAL METHODS IN LEGAL RESEARCH: The Case of Criminology, Economic Analysis of Law, and Law as an Algorithm, Facta Universitatis Series Law and Politics, 2023. December DOI:[10.22190/FULP230623011M](https://doi.org/10.22190/FULP230623011M)
https://www.researchgate.net/publication/379736518_THE_IMPORTANCE_OF_EMPIRICAL_METHODS_IN_LEGAL_RESEARCH_THE_CASE_OF_CRIMINOLOGY_ECONOMIC_ANALYSIS_OF_LAW_AND_LAW_AS_AN_ALGORITHM - utolsó hozzáférés: 2024. június 3.

Nagy Klára (2017): Hatásvizsgálat és konzultáció a hazai önkormányzati jogalkotásban. Jog-Állam-Politika 2017/4. szám, 177-198. oldal <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/6134703> - utolsó hozzáférés: 2024. július 12.

Nagy, Marianna (2010). „The Application of Rational Choice Theory in the Study of the Administrative Enforcement of Law” in: Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae, 51. 215-237.

Netherlands, Government of The (2017): The integrated impact assessment framework for policy and legislation – a practical guide, 2017 <https://www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2018/02/IAK-English-02-11-2017.pdf> – utolsó hozzáférés: 2024. május 15.

New Zealand Department of Conservation (2024): Environmental Impact Assessment (EIA) - <https://www.doc.govt.nz/get-involved/apply-for-permits/managing-your-concession/environmental-impact-assessment/> - utolsó hozzáférés: 2024. június 28.

OCM Solution, 2024: Social Impact Assessment (SIA) Guide with Template and Measurement Samples - <https://www.ocmsolution.com/social-impact-measurement/#sidr-main> – utolsó hozzáférés: 2024. június 9.

OECD (2019): Indicators of Regulatory Policy and Governance, EUROPE, Netherlands, 2. oldal <https://web-archive.oecd.org/2019-03-15/511175-indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-netherlands.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 15.

OECD (2020), “Ex Ante Regulatory Impact Assessment in the Netherlands”, OECD, Paris, 21. oldal <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-942174.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 15.

OECD (2020/1), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 6. oldal. <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en> - utolsó hozzáférés: 2024. július 18.

OECD (2021): CANADA - Indicators of Regulatory Policy and Governance, 2. oldal. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/canada-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 13.

OECD (2021/1): OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, 246. oldal <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en> – utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

OECD (2022) Better Regulation Practices across the European Union 2022, Highlights, 6-13. oldal <https://web-archive.oecd.org/2022-06-28/635179-BRP-brochure-2022-web.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 16.

OECD (2023) "Regulatory impact assessment for developing subordinate regulations, 2021, and total score in 2015 and 2018", in *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/61ee1717-en> – utolsó hozzáférés: 2024. május 21.

Patel, Jaykumar – Manetti, Martin (2021) AI Brings Science to the Art of Policymaking. Boston Consulting Group, April 5, 2021 <https://www.bcg.com/publications/2021/how-artificial-intelligence-can-shape-policy-making> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Petrétei József (2018): Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépését követően - Összefoglaló tanulmány, JURA, 2018/2., 186-207. oldal <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2782083> - utolsó hozzáférés: 2024. július 3.

PracticalMEL (2024): Understanding Impact Assessment: Key Insights – Blogbejegyzés. <https://practicalmel.com/understanding-impact-assessment-key-insights/> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Pyper, R. – Cave, B. – Purdy, J. – McAvoy, H. (2021). Health Impact Assessment Guidance: Executive Summary. Standalone Health Impact Assessment and health in environmental assessment. Executive Summary. Institute of Public Health. Dublin and Belfast. https://www.publichealth.ie/sites/default/files/resources/HIA%20Guidance%20Exec%20Summary_0.pdf – utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

Queensland, Australia (The Department of State Development of, 2017): Economic Impact Assessment Guideline
https://www.statedevelopment.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0012/33420/economic-impact-assessment-guideline.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. június 17.

Radaelli, Claudio Maria – De Francesco, Fabrizio (szerk.; 2004): Indicators of regulatory quality: final report. University of Bradford, Report for DG Enterprise, European Commission, December 2004.
https://www.researchgate.net/publication/29810781_Indicators_of_regulatory_quality_final_report - utolsó hozzáférés: 2024. július 3.

Radaelli, Claudio M. (2020).: Regulatory Impact Assessment in: Harris, P. et al (szerk.): The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs -
https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_75-1 - utolsó hozzáférés: 2024. július 18.

Radbruch, Gustav: Jogfilozófia (1932) in: Varga Csaba (szerk): Jog és filozófia, Szent István Társulat, Budapest, 2008. 167. o.

Reszkető Petra Edina – Váradi Balázs (2013): VÁLLAKOZNI KICSIBEN ÉS NAGYBAN - Üzleti környezetet érintő adminisztratív terhek Magyarországon in: Katona Klára – Szalai Ákos (szerk.): Hatékony-e a magyar jog? Pázmány Press, Budapest, 196. oldal http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2013/04/Hatekony_e_a_magyar_jog.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. július 3.

Sajó András (1980): Jogkövetés és társadalmi magatartás, Budapest. 316-317. oldal.

Sanders, Nathan – Schneier, Bruce (2023): How AI could write our laws – ChatGPT and other AIs could supercharge the influence of lobbyists—but only if we let them. MIT Technology Review, March 14, 2023 <https://www.technologyreview.com/2023/03/14/1069717/how-ai-could-write-our-laws/> - utolsó hozzáférés: 2024. július 9.

Schramme, Thomas (2023): Health as Complete Well-Being: The WHO Definition and Beyond *Public Health Ethics*, Volume 16, Issue 3, November 2023, 210–218 oldal

South Africa (Department: Planning, Monitoring and Evaluation of, 2015): SOCIO-ECONOMIC IMPACT ASSESSMENT SYSTEM (SEIAS) GUIDELINES
<https://www.dpme.gov.za/keyfocusareas/Socio%20Economic%20Impact%20Assessment%20System/SEIAS%20Documents/SEIAS%20guidelines.pdf> – utolsó hozzáférés: 2024. június 28.

Staronova, Katarina (2010): Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice, *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, 2010/1., 117-136. oldal.

Staronova, Katarina – Kovácsy, Zsombor – Kasemets, Aare (2006): Comparing Experiences of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: the Case of Slovakia, Hungary and Estonia *in* Implementation – the Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe, 165-196. oldal. NISPAcee, Slovakia. ISBN 80-89013-24-4

Szentpáli-Gavallér Pál (2023): A jogszabály-előkészítés során alkalmazott hatásvizsgálati rendszerek jogi szabályozásának közép-európai fókuszú komparatív elemzése. *Fontes Iuris*, 2023/1, 20-25. oldal. <https://ojs.mtak.hu/index.php/fontesiuris/article/view/12700> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Szepesi Balázs (2013): Hatásvizsgálati kézikönyv, II. kötet: Hatásvizsgálat szervezőknek, HÉTFA Kutatóintézet <https://hetfa.hu/wp-content/uploads/2023/01/Hata%CC%81svizsga%CC%81lati-ke%CC%81ziko%CC%88nyv-II.-ko%CC%88tet-hata%CC%81svizsga%CC%81lat-szervezo%CC%8Bkenk.pdf> – utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Tasmania (Primary Care Limited, November 2022, update) PRIMARY HEALTH TASMANIA HEALTH NEEDS ASSESSMENT 2022–23 TO 2024–25. <https://www.primaryhealthtas.com.au/wp-content/uploads/2023/05/Health-in-Tasmania-Comprehensive-Needs-Assessment-2022-25.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

Telex (2024): Vesszőhiba miatt úszta meg a melegeellenes törvény után kiszabott 12 milliós bírságot a Lira, telex.hu, 2024. február 8. - <https://telex.hu/kult/2024/02/08/lira-konyv-heartstopper-birosag-vesszohiba> - utolsó hozzáférés: 2024. május 31.

Tyler, Tom R. 2001. “A Psychological Perspective on the Legitimacy of Institutions and Authorities.” In John T. Jost and Brenda Major eds. *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. 416. oldal.

United Kingdom (Government of the, 2024): Better Regulation Executive (BRE). <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive> - utolsó hozzáférés: 2024. május 10.

United Nations (1991): Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Espoo, - https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. június 11.

United Nations (1998) 13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark - https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27 – utolsó hozzáférés: 2024. június 11.

United States (Executive Office of the President of the): Tackling the Time Tax – How the Federal Government Is Reducing Burdens to Accessing Critical Benefits and Services – July, 2023., 22. oldal <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/07/OIRA-2023-Burden-Reduction-Report.pdf> - utolsó hozzáférés: 2024. május 9.

U.S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation (2016): Guidelines for Regulatory Impact Analysis, 43-47. oldal. https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/migrated_legacy_files//171981/HHS_RIAGuidance.pdf - utolsó hozzáférés: 2024. június 26.

Vanclay F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(1), 5–11.

Visegrády Antal (1988): A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe. Budapest. 89-90. oldal.

Visegrády Antal (1993): Jogi alaptan, Pécs. 44. oldal.

Visegrády Antal (1997): A jog hatékonysága. Unió. ISBN 963 388 161 7

WBA (World Benchmarking Alliance, 2024): Gender Benchmark Investor Guidance. <https://files.zotero.net/eyJleHBpcmVzIjoxNzE3OTUwNTczLCJoYXNoIjoiMjM1MjQ3MTA5MDk2ZDVhMjY3MGI0MDBjNWQyNjIwNWYiLCJjb250ZW50VHlwZSI6ImFwcGxpY2F0aW9uXC9wZGYiLCJjaGFyc2V0IjoiIiwZmlsZW5hbWUiOiJXb3JsZCBBCZW5jaG1hcmtpbmVmcGQWxsaWFuY2VfMjAyNF9HZW5kZXIgaGQmVuY2htYXJrIEludmVzdG9yIEed1aWRhbmlnLnBkZiJ9/58968eee2ffede8781da31c5638d14416da364860361feb5c896f332d8fadcd3/World%20Benchmarking%20Alliance%202024%20Gender%20Benchmark%20Investor%20Guidance.pdf> – utolsó hozzáférés: 2024. június 9.

WH.GOV (A Fehér Ház honlapja), 2024: Information and Regulatory Affairs <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/> - utolsó hozzáférés: 2024. június 26. <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/burden-reduction-initiative/> - utolsó hozzáférés: 2024. május 9.

World Health Organization (WHO, 1946): International Health Conference, (New York, June-July 1946). Summary report on proceedings, minutes and final acts of the International Health Conference held in New York from 19 June to 22 July 1946. United Nations, World Health Organization, Interim Commission. <https://iris.who.int/handle/10665/85573> – utolsó hozzáférés: 2024. június 4.

World Health Organization (WHO; 2024): Health impact assessment (HIA) tools and methods - <https://www.who.int/tools/health-impact-assessments> - utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

WIKIPEDIA, The Free Encyclopedia, 2024, https://en.wikipedia.org/wiki/Markov_model - utolsó hozzáférés: 2024. június 7.

Winkler, Mirko S - Krieger, Gary S - Divall, Mark J - Cissé, Guéladio - Wielga, Mark - Singer, Burton H - Tannera, Marcel & Utzinger, Jörg: Untapped potential of health impact assessment. Bulletin of the World Health Organization · April 2013 DOI: 10.2471/BLT.12.112318 · Source: PubMed

Wróblewski, Jerzy (1978): Az ésszerű jogalkotás modellje Lengyelországban. In: Antalffy-Papp (szerk.): Szemelvények állam- és jogelméleti szerzők műveiből. Budapest, II/1. 215-223. oldal

Yale Law School (2024): Procedural Justice <https://law.yale.edu/justice-collaboratory/procedural-justice> - utolsó hozzáférés: 2024. május 23.

Zardast, M., Khorashadi-Zadeh, S.S., Nakhaee, S. *et al.* Blood lead concentration and its associated factors in preschool children in eastern Iran: a cross-sectional study. *BMC Pediatr* 20, 435 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12887-020-02302-7> - utolsó hozzáférés: 2024. június 5.

Zellner, Christian, MD; Sudhir, Krishnankutty MD, PhD (1996): Lifestyle modifications for hypertension. The many benefits are worth the effort. *Postgraduate Medicine*, 100(4), 75–80. <https://doi.org/10.3810/pgm.1996.10.91> - utolsó hozzáférés: 2024. június 5.

Zenyin (2020): С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, О. А. Ижаев, И. М. Япрынцев: Правотворчество в условиях алгоритмизации права, Lex Russica, 2020. július. file:///Users/zsozso11/Downloads/Law_Making_in_the_Conditions_of_Algorithmization_o.pd - utolsó hozzáférés: 2024. június 3. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.097-104

ZEWO (Fondation; 2024): Limitations of Impact Assessment. Pfingstweidstrasse 10 8005 Zurich Switzerland <https://zewo.ch/en/limitations-of-impact-assessment/> - utolsó hozzáférés: 2024. július 2.

Zhou N, Huang Y, Li M, Zhou L, Jin H. (2022) Trends in global burden of diseases attributable to lead exposure in 204 countries and territories from 1990 to 2019. Front Public Health. 2022 Nov 23;10:1036398. doi: 10.3389/fpubh.2022.1036398. PMID: 36504990; PMCID: PMC9727290.

Rövidítések jegyzéke

AB: Alkotmánybíróság
AI: Artificial Intelligence (mesterséges intelligencia)
Btk.: 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
CBA: Cost-benefit analysis (költség-haszon elemzés)
CUA: Cost-utility analysis (költség-hasznosság elemzés)
Ebtv.: 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
Ebtv. vhr.: 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról
EIA: Economic Impact Assessment (gazdasági hatásvizsgálat)
EPA: Environmental Protection Agency (Az Amerikai Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynöksége)
HDJ Főosztály: Az Igazságügyi, majd Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartási Főosztálya (2002-2006)
HIA: Health Impact Assessment (egészségi hatásvizsgálat)
HHI: Herfindahl-Hirschmann Index
IAIA: International Association for Impact Assessment (Nemzetközi Hatásvizsgálati Egyesület)
IISD: International Institute for Sustainable Development – A Fenntartható Fejlődés Nemzetközi Intézete
Jat.: 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
KIM rendelet: 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról
Mt.: A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
MvM rendelet: 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról
NNK: Nemzeti Népegészségügyi Központ
NNGYK: Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyászerészeti Központ
OGYÉI: Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet
OIA: Office of Impact Analysis (Hatásvizsgálati Hivatal – Ausztrália)
OIRA: Office of Information and Regulatory Affairs (Információs és Szabályozási Ügyek Hivatala; USA)
Ptk.: 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
RIA: Regulatory Impact Assessment (a szabályozás hatásvizsgálata)
rJat.: 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
rPtk.: 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
SCM: Standard Cost Model (egyszerűsített költségmodell)
SEIA: Socio-Economic Impact Assessment (társadalmi-gazdasági hatásvizsgálat)
SIA: Social Impact Assessment (társadalmi hatásvizsgálat)
SZHV: a szabályozás hatásvizsgálata
Tájékoztató: 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról

Mellékletek

1. melléklet: 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról

A tájékoztató célja, hogy egységes formában foglalja össze a közigazgatási hatásvizsgálati tevékenység magas színvonalú elvégzéséhez szükséges tényeket és elveket. A tájékoztató az Európai Bizottság hatásvizsgálati elvrendszere és gyakorlata, továbbá az Igazságügyi Minisztérium mintegy 150 hatásvizsgálati rendszer áttekintését követően kialakított módszertana, valamint gyakorlati hatásvizsgálati tapasztalatai alapján került összeállításra. A tájékoztatóban foglaltak alkalmazása során figyelembe kell venni a szabályalkotásról szóló jogszabályi és egyéb kötelező érvényű rendelkezéseket.

1. Tárgyi értelmezési kör

A tájékoztatóban foglaltak a jogszabályok előkészítése során hasznosítandók, továbbá - az adott szabálytípusok természete által indokolt eltérésekkel - felhasználhatók egyéb, a közigazgatás szervezetére, illetőleg egyes szerveire nézve kötelező érvényű szabályozási döntések (különösen: az állami irányítás egyéb jogi eszközei) vonatkozásában.

2. Fogalmak

E tájékoztató alkalmazásában

- a) szabályozás: a szabályalkotás módszertani elvei, folyamata, rendszere, illetve maga a szabály*;
- b) hatás: a szabályok szándékolt és nem szándékolt, közvetlen és közvetett, bármilyen természetű (különösen: gazdasági, társadalmi, környezeti, egészségügyi) következményei;
- c) hatásvizsgálat: olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályok hatékonyságának növelése azok hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján;
- d) előzetes hatásvizsgálat: előkészítés alatt álló szabály hatásvizsgálata;
- e) utólagos hatásvizsgálat: hatályban lévő vagy hatályban volt szabály hatásvizsgálata;
- f) hasznok: a szabályozás hozadékai, pozitív következményei;
- g) költségek: a szabályozással kapcsolatban jelentkező terhek, kiadások, az érintettek részére felmerülő bármilyen negatív következmény.

3. A fokozott hatásvizsgálati tevékenység indokoltsága

A szabályalkotási döntések meghozatala a döntéshozatali felelősség tényleges vállalhatósága érdekében csak a döntések következményeinek a lehető legpontosabb ismeretében történhet, az

új szabályozási döntések előkészítéséhez pedig indokolt a korábbi szabályok hatásainak megismerése.

Az Európai Unió "Better Regulation" ("a jogalkotás minőségének fejlesztése") szemléletének egyik kulcsterülete a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő gyakorlat fejlesztése, amely az uniós jogon túl egyre inkább kisugárzik a tagállamok nemzeti jogának területére is.

A hazai jogalkotási folyamatok erősségeik mellett sok tekintetben nélkülözik a minőségi jogalkotás nemzetközileg követett elveit. A jogalkotás időbeli ütemezése és eljárási rendjének megvalósulása terén számos fejlesztendő terület található, ezek közül az egyik legfontosabb a várható következmények felmérésére irányuló gyakorlat fejlesztése, a hatások ismeretében történő jogalkotói döntéshozatal elősegítése.

A hazai közigazgatásban a szabályozási hatásvizsgálat terén tapasztalt, a jogalkotásra vonatkozó hatályos előírások be nem tartását is eredményező hiányosságok fokozatos kiküszöbölésének érdekében szükséges a hatásvizsgálati tevékenység mértékének és színvonalának fejlesztése.

Az egységes hatásvizsgálati tevékenységet elősegítő háttéranyagok, iránymutatások közreadásán túl e fejlesztési folyamat további lényeges elemei a továbbképzések, az egyes hatásvizsgálatok figyelemmel kísérése, valamint a nemzetközi együttműködések.

4. A hatásvizsgálat helye a jogalkotási folyamatban

a) A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozási szándék legalább problémafelvetés, koncepció formájában való meghatározása.

Megállapítható, hogy minél korábbi, kiforratlanabb munkaanyagban jelenik meg a szabályozási szándék, és ennek alapján minél korábban kezdődik meg az előzetes hatásvizsgálat elvégzése, annál bizonytalanabb adatok állnak rendelkezésre a szabályozás tényleges tartalmának tekintetében. Ez nehezebb feladat elé állítja a hatásvizsgálatban részt vevő szakembereket, ugyanakkor a szabályalkotó számára ebben a fázisban még jelentősebb a mozgástér a szabályozás elfogadását vagy elvetését, majdani véglegesítését, illetve a különböző döntési változatok közötti választást tekintve. Előfordul, hogy átfogó programok tervezési szakaszában a majdani jogi szabályozás szempontjából is jelentős döntések előkészítésére kerül sor, ezért ajánlatos megteremteni a kétirányú kapcsolatot e programok előkészítése és a konkrét szabályalkotási tevékenységek között egyfelől a programokból fakadó szabályozási következmények vizsgálata, másfelől a szabályozás programmegvalósítás szempontjából jelentkező hatásainak elemzése útján.

b) Az előzetes hatásvizsgálat eredményét annak a döntéshozatal során való figyelembevételére még lehetőséget adó időpontban helyénvaló a döntéshozó számára bemutatni.

Minél korábban kerül sor az előzetes hatásvizsgálatra a szabályozás folyamatában, annál nagyobb az esély a szabályozási döntések érdemi befolyásolására. Mindezt a 4. pont a) alpontjában foglaltakkal együttesen vizsgálva lehet megtervezni a hatásvizsgálat elvégzésének ideális idejét. Semmiképpen sem megfelelő eljárás az előzetes hatásvizsgálatnak a tervezet véglegesítése után, mintegy a kötelező feladat elvégzéseként való beillesztése az előterjesztésbe, hiszen így egyrészt nincs esély a hatásvizsgálat eredményei alapján a tervezet

módosítására, másrészt fokozottan fennáll a tervezetben foglaltak helyességét koncepciózus módon alátámasztó elemző anyag összeállításának veszélye.

c) Az utólagos hatásvizsgálat az érintett életviszonyok körében tervezett további döntési elképzelésektől függően bármikor, akár folyamatosan, nyomon követő jelleggel is elvégezhető.

Az adott szabályozás természetétől, az érintett életviszonyoktól függően - lehetőleg már a szabályalkotás során - tervezendő meg az utólagos hatásvizsgálat keretei annak érdekében, hogy az utólagos értékelés alapját képezhesse a szabályozási környezet folyamatos javításának. A már a jogszabály hatálybalépését megelőzően kialakított követéses vizsgálati rendszer jelentős erőforrásokat takaríthat meg a később kezdeményezett adatfelvételhez képest.

5. A hatásvizsgálatok természete

a) A hatásvizsgálatok alapvetően előzetesek vagy utólagosak lehetnek, azonban sem ez, sem más csoportosítási szempontok nem változtatnak az egységes hatásvizsgálati elvek alkalmazásának szükségességén.

A különböző hatásvizsgálati helyzetekben természetesen eltérő színezetet kaphat maga a tevékenység. Előzetes hatásvizsgálatok esetén például jelentős a becslések, trendszámítások szerepe, míg utólagos hatásvizsgálatnál inkább a tapasztalati adatok megítélése hangsúlyos. Több döntési változat összevetésekor az egyes javaslatok egymással való "versenyeztetése" lehet a fő cél, míg egyetlen tervezet következményeinek vizsgálatakor elsősorban az adott elképzelés kedvező és kedvezőtlen hatásainak mérlegelése nyújt segítséget. Mindemellett a hatásvizsgálat későbbiekben bemutatásra kerülő elvei - az egyedi sajátosságok megfelelő figyelembevételével - bármilyen fajtájú elemzés elvégzése során követhetők, mivel a hatásvizsgálatok a hatályosulási tapasztalatok becslatornázását is magában foglaló ciklikus szabályalkotási folyamat, illetve végeredményben a szabályozás minőségének fejlesztését szolgálják.

b) Az egyes hatásvizsgálatok mélysége és erőforrásigénye rendkívül eltérő lehet.

A hatásvizsgálat elvégzésének szükséges mélysége a szabályozás "jelentőségétől", azaz egyebek mellett annak természetétől, a befolyásolt életviszonyok várható megváltozásának mértékétől, az érintettek számától, jellemzőitől (pl. társadalmi helyzet) függ.

Hatásvizsgálatot akár egy ember igen rövid idő alatt is elvégezhet, amennyiben a szabályozással érintett életviszonyok változása jól körülírható és a rendelkezésre álló adatok alapján egyszerűen megítélhető (nem jelent tehát mindenképpen komoly befektetést követelő tevékenységet a hatásvizsgálat), ugyanakkor bizonyos esetekben számos kutató hónapokig tartó munkája szükséges a minden igényt kielégítő hatásvizsgálat kimunkálásához.

6. A hatásvizsgálatot ténylegesen végző szakemberek kijelölése

a) A hatásvizsgálat elvégzéséről való gondoskodás a szabályalkotó feladata.

A szabály-előkészítési felelősség magában foglalja a szabályozás következményei feltárásának, értékelésének feladatát is.

b) A hatásvizsgálatot szükség esetén külső szakemberek bevonásával javasolt elvégezni.

A hatásvizsgálatok egy része nem végezhető el a felelős szervezeten belül, illetve a közigazgatási intézmények együttműködésével sem. Ilyen esetekben a szabályozás természete, a vizsgálatra fordítható erőforrások és a hatásvizsgálati termék várt jellegzetességeinek (terjedelem, szakmai hangsúlyok stb.) párhuzamos értékelésével indokolt dönteni külső szakértők, szakértői intézetek esetleges bevonásáról.

c) A hatásvizsgálat koordinációjára érdemes a szabályozás egészét átlátó személyt kijelölni.

Függetlenül attól, hogy a hatásvizsgálat tényleges elvégzése részben vagy teljes egészében a kijelölt személy által valósul-e meg, a hatásvizsgálati projekt koordinációjára felelősként a szabályozás tartalmát, hátterét, folyamatát átlátó személyt érdemes kijelölni. Kézenfekvő, hogy a kijelölésre kerülő személy a szabályalkotó szerv szabályozás-előkészítést végző szervezeti egységének tagja vagy esetleg szabályozás-előkészítési feladatkörrel is rendelkező, nem kifejezetten szabályozás-előkészítő szakmai részleg munkatársa legyen. A koordináció feladata megköveteli a hatásvizsgálati módszertani ismeretanyag alapjainak meglétét is.

7. A hatásvizsgálatok elvégzésének alapelvei

a) A realitás-szemlélet

A hatásvizsgálati tevékenység menedzselése és végzése során mindvégig érdemes szem előtt tartani a hatásvizsgálattól várt hozzáadott érték (a döntéshozatalban való felhasználhatóság) és a hatásvizsgálat elvégzésének várható ráfordításigénye, illetve a meglévő erőforrások összeegyeztetését. Ennek megfelelően a források szűkös rendelkezésre állása esetén mindenekelőtt a legnagyobb hasznosságot magukban rejtő hatásvizsgálatokat javasolt elvégezni, és ezeken belül is ajánlatos törekedni a leginkább releváns, a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó szegmensek elemzésére. Ha például a költségvetés egyensúlyának megtartása a döntéshozó legfontosabb szempontja, akkor nyilvánvalóan jelentős szerep biztosítandó a költségvetésre gyakorolt hatások vizsgálatának. A hatásvizsgálati elvek következetes érvényesítésekor valamennyi szabályt indokolt a természetének, jelentőségének megfelelően elemezni, ezzel együtt a realitás-szemlélet fenti szempontjait mindenkor érdemes figyelembe venni. A szabályozási helyzet jellemzői befolyásolhatják az egyes hatástípusok jelentőségének megítélését. Váratlan helyzetekben előtérbe kerülhetnek az ország szuverenitását, az emberi élet és az anyagi javak közvetlen veszélyeztetettségét érintő tényezők.

Amennyiben valamely lényeges kérdés vizsgálata a források szűkössége miatt elmarad, úgy ezt javasolt jelezni, illetve lehetőség szerint valamiféle becslést az ilyen esetekben is érdemes adni. Ez utóbbi feladat ellátását segítheti elő a hatásvizsgálati kérdéslista, amelynek megválaszolása a releváns hatások közelítő megjelölésén túl a részletes hatásvizsgálat előtti szűrés feladatára is alkalmas lehet, illetve eligazítást nyújt a hatásvizsgálat mindenkor figyelembevételre érdemes szempontjaira vonatkozóan. Általánosan alkalmazható kérdéslistát tartalmaz az [1. melléklet](#).

b) A hatásvizsgálat tartalmazza a szabályozás előnyös és előnytelen hatásait egyaránt.

A hatásvizsgálat lényegét képezi a vizsgált szabályozás pozitív és negatív hatásainak feltárása. Éppen ez a mérleg lehet alkalmas arra, hogy a döntéshozó megítélhesse a szabály vállalhatóságát (előzetes hatásvizsgálat nyomán), illetve dönthessen a szabály módosításának, felülvizsgálatának szükségességéről (utólagos hatásvizsgálatot követően). A hatásvizsgálat objektivitásra törekvő jellege alapvető követelmény. Nem felelnek meg ennek a feltételnek a

szabályozási koncepció helyességét eleve elfogadó, nyíltan vagy burkoltan az elképzelések alátámasztására szolgáló háttéranyagok. A hatásvizsgálat semlegességét nem könnyű biztosítani annak ismeretében, hogy a hatásvizsgálati felelősség a szabályozásért felelős szervet illeti. Mindazonáltal csak a szigorúan szakmai szempontok alapján elvégzett elemzések alkalmasak a hatások tényleges vizsgálatára. Ugyanakkor ez nem akadályozza meg azt, hogy a hatásvizsgálat irányainak, súlyponti kérdéseinek, a vizsgálandó konkrét rendelkezések kiválasztásának tekintetében a megrendelő, a döntéshozó kívánalmakat fogalmazzon meg, hiszen az ő felelőssége azon tényezők meghatározása, amelyekre döntését alapozni kívánja.

c) A hatásvizsgálat során indokolt elemezni a monetarizálható és az egyéb hasznokat, költségeket egyaránt.

Különböző haszon- és költségtényezők összevetésekor előnyös, ha azok valamely közös dimenzióban (legkézenfekvőbb módon pénzben) is kifejezésre kerülnek. Bizonyos esetekben azonban nem vagy csak nagyon erőltetett módon "forintosíthatók" lényeges következmények: ilyenkor érdemes törekedni a más mérőszámmal (például életévek, munkahelyek, diplomások száma, egyedszám) való kifejezésre, illetve amennyiben ez sem lehetséges, a minél világosabb, egyértelmű minőségi jellemzésre. Kerülendő a - konkrét, módszertanilag korrekt megalapozást mellőző - "kedvező hatást gyakorol", "nem jár különösebb változással" típusú bizonytalan, általános megfogalmazások.

d) Előzetes hatásvizsgálat elvégzésekor több döntési változat esetében a várható hasznok és költségek valamennyi változat esetében felméréndők, a változatok értékalapú minősítése ugyanakkor nem része a hatásvizsgálati feladatkörnek.

A várható hasznok és költségek összevetése a különböző megoldási javaslatok "versenyeztetésének" legegyszerűbb módja. Célszerű az egyes változatokhoz rendelt következményeket jól összehasonlítható módon bemutatni. Szemléletes lehet a pénzben, az egyéb számszerű mutatóval kifejezett, illetve a minőségileg jellemzett hatások összevetése. Egyetlen döntési javaslat esetén is mindig rendelkezésre áll a szabályozási környezet változatlanul hagyását jelentő opció, amelynek vizsgálata szintén ajánlott.

A hatásvizsgálati anyagnak nem feladata a döntési változatok minősítése, következtetés levonása a koncepció támogathatóságával kapcsolatban. A hatásvizsgálat szerepe az objektivitásra törekvő tájékoztatásig terjed; a döntésért a jogalkotó vállal felelősséget.*

e) Indokolt az érdemleges jelentőségű hatások vizsgálatára szorítkozni.

Lehetetlen valamennyi szabályozási aktus előkészítése vagy utólagos értékelése során minden potenciális hatás körüljárása, mivel az áttételes hatásokon keresztül gyakorlatilag "minden mindennel összefügg". A 7. pont a) alpontjában említett realitás-szemléletet is segítségül hívva javasolható meghúzni a határt a lényeges és lényegtelen vagy legalábbis az adott erőforráskeret terhére nem vizsgálható hatások között. Mindez nem használható fel arra a célra, hogy vélhetően kedvezőtlen hatásokat zárjunk ki az elemzés köréből a valóságosnál pozitívabb színezetű összbenyomás kialakításának érdekében.

f) Kellő súllyal indokolt megjeleníteni a szabályozás nem szándékolt következményeit.

A szakmailag helyesen elvégzett hatásvizsgálat túlterjeszkedik a szabályozási szándék által átfogott hatások körén: indokolt bemutatni a nem tervezett (esetleg a szabály személyi

hatókörén kívül álló jogalanyok számára várható vagy fellépett) következményeket is. Nem elégséges tehát a szabály szövegéből közvetlenül adódó következmények megítélése, hiszen a szabály a való élet kontextusába helyezve (egyebek mellett a közvetlenül érintettek és a külső szereplők reakcióinak és a fenntarthatóság problémáinak függvényében) az eredeti szándékoktól eltérően összetettebb hatásokat válthat ki.

g) Előzetes hatásvizsgálatnál indokolt megjelölni az alkalmazott becslések módszerét, bizonytalanságának tényezőit és mértékét.

A módszertanilag megalapozott becslések alkalmazása a legtöbb esetben elengedhetetlen az informatív előrejelzésekhez. Minden esetben indokolt megjeleníteni a becslés alapjául szolgáló tényeket és az alkalmazott módszert, továbbá a becslés bizonytalansági tényezőit és a bizonytalanság mértékét.

h) Egy hatásvizsgálaton belül javasolt egységes módszertani elvrendszer alkalmazása.

Csak akkor őrizhető meg az elemzés konzisztenciája, ha a kiindulási adatok és az alkalmazott módszertan tekintetében egységes módon kerül elvégzésre a hatáselemzés. Az összehasonlíthatóság érdekében javasolt legalábbis az azonos szakmai területen végzett hatásvizsgálatok módszertani részletkérdéseinek összehangolása is.

i) A hatásvizsgálat összetevői a szabályozás természetétől függően kerülhetnek kialakításra.

Amellett, hogy a hatásvizsgálati tevékenységek néhány kiemelt terület (gazdasági, társadalmi, környezeti stb.) elemzéseit köré szerveződnek, nem hatékony valamennyi hatásvizsgálat esetében ugyanazokat a részelemzéseket elvégezni. Az, hogy az adott hatásvizsgálati feladat milyen összetevőkből áll össze, elsősorban a vizsgálati terület sajátosságaiból és a döntéshozó prioritásaiból következik. Ennek megfelelően elképzelhető olyan szabályozási helyzet, amelynek kapcsán a fenti felosztás szerint gazdasági, társadalmi, környezeti hatásvizsgálat elvégzése szükséges, míg más esetben lehet az elemzés egyes részeinek elkülönítő tényezője például az érintettek köre (az államra, gazdasági, valamint egyéb magánszereplőkre gyakorolt hatások vizsgálatát tartalmazza az elemzés), a hatások tartama (azonnali, rövid és hosszú távú, egyszeri és folyamatos hatások megítélésére irányul a vizsgálat), illetve szabadon alkalmazhatók mindezek kombinációi is.

j) Az értékelés végeredményét ajánlatos (a döntéshozatali fórumon kialakított) egységes módon megjeleníteni.

A formai egységesség a döntéshozó számára megkönnyíti az elemzések gyors áttekintését, illetve elősegíti az egyes hatásvizsgálatok összevetését, a hatásvizsgálati tevékenység egészét érintő összegzések elkészítését. A hatáselemzések kivonatos összegzése javasolt a döntéshozó gyors tájékoztatásának érdekében, amely a hatásvizsgálat legfontosabb adatai mellett a lényegi megállapításokat tartalmazza. Az összegzés lehetséges formáját mutatja be a [2. melléklet](#) ("hatásvizsgálati lap").

8. A hatásvizsgálat elvégzésének lépései

a) A szabályozás lényegének feltérképezése

A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozás tartalmának megismerése. Ennek forrásául utólagos hatásvizsgálat esetében a már korábban hatályba lépett normaszöveg, míg előzetes hatásvizsgálat alkalmával a rendelkezésre álló problémafelvetés, koncepció vagy szövegtervezet szolgálhat. Csak a szabályozási helyzet legalább hozzávetőleges megismerése által válik lehetővé a következmények vizsgálata.

b) A vizsgálandó szabályok kiválasztása

A döntéshozó prioritásai alapján vagy ilyenek hiányában a hatásvizsgálat elvégzéséért felelős szakember értéktételének megfelelően körülhatárolandók azok a konkrét rendelkezések, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed a hatásvizsgálat. A realitás-szemlélet alapján elsődlegesen a várhatóan jelentős következményekkel járó, érdemi rendelkezések, koncepcióelemek kiválasztása indokolt.

c) A vizsgálandó hatások kiválasztása, a hatásvizsgálat részleteinek megtervezése

Az előző alpontban körülhatárolt elemekre szűkített vizsgálat keretében sem feltétlenül lehetséges, illetve szükséges valamennyi potenciális hatás mélyreható elemzése. A leginkább célravezetőnek bizonyult eljárás szerint a szabályozással érintett életviszonyokban jártas szakemberek bevonásával megtartott ötletbörze alapján összegyűjtött lehetséges vizsgálandó hatások közül a realitás-szemlélet felhasználásával, rendszerezéssel határozhatók és tervezhetők meg a tényleges hatásvizsgálati irányok, feladatok, az egyes vizsgálati elemek tekintetében alkalmazandó módszerek. Amennyiben nem sikerül az adott erőforráskeret figyelembevételével valamennyi érdemleges hatás vizsgálatát elvégezni, megjelenítendő a döntéshozatal biztonságát elősegítő további teendők, például az érintett (nem vizsgált) hatások további elemzésére, követésére vonatkozó feladatok.

d) A tényleges hatásvizsgálat

Ebben a fázisban kerül sor a különböző statisztikai, közgazdasági, társadalom-, környezet- és egészségtudományi, műszaki stb. módszerek segítségével a hatások elemzésére. Az egyes szakterületi módszerek ismertetése túlmutat e tájékoztató keretein, a szükséges tudásanyag alapjainak tekintetében a hatásvizsgálati ismereteket magukban foglaló szakirányú továbbképzések tananyaga, a részleteket illetően az aktuális tudományos információk lehetnek irányadók.

A tényleges hatásvizsgálat során először is felméréndő, hogy a tervezett elemzésekhez rendelkezésre állnak-e a megfelelő adatok. Amennyiben a saját vagy más hozzáférhető adatbázisokban, nyilvántartásokban meglévőkhöz túl további információk megszerzése indokolt, adatfelvétel válhat szükségessé. Ebben a tekintetben a hatásvizsgálat természete alapján indokolt meghatározni a leginkább célravezető eszközöket (mérés, kérdőíves adatfelvétel, interjú stb.) .

Az elsődleges adatok összegyűjtése után következhet azok szükséges irányú és mértékű feldolgozása. Ebben a fázisban alkalmazandók egyebek mellett a különböző statisztikai és közgazdasági elemzési módszerek, valamint különböző tudományterületek speciális adatfeldolgozási megközelítései.

e) A hatásvizsgálat eredményeinek összegzése, bemutatása

Itt kerül sor az elemzési eredményeknek a döntéshozatal szempontjait is szem előtt tartó összesítésére, illetve a döntéshozó számára kezelhető formában történő bemutatására. A bemutatás során is célszerű érvényesíteni a hatásvizsgálat elvégzésének alapelveit, különös tekintettel a semlegességre, továbbá biztosítandó az áttekinthető szerkesztési mód. A szabályozás által érintett szakterületek szempontjából magas szintű ismeretekkel nem rendelkezők számára is érthető fogalmazás nagyban fokozza a hatásvizsgálatok általános felhasználhatóságát. A hatásvizsgálati dokumentumban célszerű kerülni a logikailag belátható alapot nélkülöző, sommás megállapításokat.

9. A hatásvizsgálat elvégzéséhez kapcsolódó projektmenedzsment-feladatok

A hatásvizsgálat szakmai lépéseivel összefüggésben, azokkal párhuzamosan - különösen összetettebb hatásvizsgálati feladatok esetében - szükségessé válik a hatásvizsgálati projekt megtervezésével, koordinációjával és lezárásával kapcsolatos technikai háttérteendők elvégzése. A hatásvizsgálatban részt vevő szakértők, segítők kiválasztásának, tájékoztatásának, tevékenységük ellentételezésének feladatai mellett a tárgyi feltételek biztosítása és az egyes részfolyamatok időbeli összehangolása, a határidők betartása és betartatása, az elszámolás egyaránt elengedhetetlen elemei a magas színvonalú komplex hatásvizsgálati tevékenység ellátásának.

10. A hatásvizsgálati tevékenység figyelemmel kísérése

Egy adott szerv szabályozási feladataihoz kapcsolódó hatásvizsgálati tevékenység folyamatos értékelésének érdekében javasolható az egyes hatásvizsgálatok jellemzőinek elemzéseket is lehetővé tevő regisztrációja. Erre vonatkozóan segítséget jelenthet a döntéshozó által kialakított egységes szerkesztési és összegzési elvek alkalmazása. További módszertani alapot adhat a nyilvántartási tevékenységek elvégzéséhez az Igazságügyi Minisztérium által kialakítandó Hatásvizsgálati Monitoring Rendszer.*

Dr. Petrétai József s. k.,

igazságügy-miniszter

1. melléklet a 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatóhoz

Általánosan használható előzetes hatásvizsgálati kérdéslista

A lista alkalmazásának célja az, hogy körülhatároljuk a vizsgált szabályozás fontosabb következményeit, következménytípusait egyrészt a döntéshozók gyors tájékoztatása, másrészt további, mélyebb hatásvizsgálati elemzések tárgyköreinek kijelölése érdekében.

A kérdéslista az Európai Bizottság által alkalmazott hasonló tartalmú lista egyszerűsítése és a hazai viszonyokhoz való igazítása, illetve - a szaktárcák véleményének figyelembevételével - további módosítások nyomán állt össze.

A kérdésekre a szabály-előkészítési munkát leghatékonyabban elősegítő módon 0-5 pontértékek adhatók. E pontozás választásakor legalábbis körülírandó az egyes pontértékek értelmezése (pl. 0 - nincs hatás, 1 - elhanyagolható mértékű hatás, 2 - behatárolt, illetve kisebb hatás, 3 - nagyobb csoportot érintő, illetve közepes mértékű hatás, 4 - általánosan érvényesülő,

illetve erőteljes hatás, 5 - döntő jelentőségű hatás) . Az értékelés tovább finomítható az érintettek köre, a hatások tartóssága, visszafordít-hatósága stb. megítélésének alapján, azonban a tapasztalatok szerint a hatásvizsgálatot ki nem váltó, hanem azt megelőző durva értékeléshez elégséges a fenti, egyszerű megközelítés.

Utólagos hatásvizsgálat esetében a kérdések a várható hatások helyett természetesen a tényleges hatásokra vonatkoznak, egyebekben a lista változatlan formában felhasználható.

Kérdések

Lesznek-e a javaslatnak gazdasági hatásai, várható-e, hogy...

- befolyásolja a gazdasági növekedést?
- felfelé vagy lefelé elmozdítja az árakat?
- költségvetési kiadásokat tesz szükségessé, illetve jövőbeli költségvetési vállalásokkal jár?
- hatást gyakorol a költségvetési egyensúlyra vagy az államadósság mértékére?
- kihat a szakképzettségre?
- megváltoztatja a foglalkoztatottsági szintet?
- hatást gyakorol a munkanélküliségre?
- kifejezetten befolyásolja a vidéki és a lassan fejlődő térségeket?
- hatással lesz a feketegazdaságra?
- növeli vagy csökkenti a K+F beruházásokat?
- szervezeti, intézményi reformhoz vezet?
- hatással lesz a magyar gazdaság versenyképességére?
- növeli vagy csökkenti a közvetlen külföldi befektetések mértékét?
- megváltoztatja az export-import viszonyokat és a határokon átnyúló befektetések mértékét?
- sajátos hatást gyakorol a kis- és középvállalkozásokra?
- megváltoztatja a piaci verseny mértékét?
- a piacra/piacról való be- és kilépéshez vagy ennek megkönnyítéséhez vezet?
- növeli vagy csökkenti a termelési költségeket (pl. nyersanyagok, munkaerő, egyéb visszatérő költségek, licencdíjak, időszakos felülvizsgálatok) ?
- növeli vagy csökkenti az adminisztratív költségeket (pl. alakiságok, papírmunka) ?

- befolyásolja a háztartások jövedelmét, illetve a béreket?
- hatást gyakorol a fogyasztói árakra?
- növeli vagy csökkenti a fogyasztói vásárlóerőt, illetve a választási lehetőségeket?
- befolyásolja a nyugdíjakat, illetve a megtakarításokat?

Gyakorol-e hatást a javaslat a környezet bármely összetevőjére*; várható-e változás a következő tényezők tekintetében?

- felszíni és felszín alatti vizek mennyisége és minősége, illetve a vizek igénybevétele,
- levegőminőség,
- talajminőség,
- éghajlat (pl. üvegházhatás),
- megújuló és nem megújuló erőforrások felhasználása,
- biológiai sokféleség, flóra, fauna,
- az állatok egészsége és helyzete,
- földhasználat,
- természeti és kulturális örökség,
- hulladéktermelés- és képződés, újrahasznosítás,
- a környezeti kockázatok valószínűsége és mértéke,
- közlekedés és energiaszolgáltatás.

Vezet-e a javaslat társadalmi, egészségi hatásokhoz; várható-e, hogy...

- befolyásolja a társadalmi integrációt?
- kihatással lesz a szegénység mértékére?
- hatást gyakorol az elszegényedés és a társadalmi kirekesztődés kockázatára?
- befolyásolja a közérdekű szolgáltatások hozzáférhetőségét?
- hatással lesz az információs és tudás alapú társadalom megvalósulására?
- befolyásolja a népesség egészségét, beleértve a várható élettartamot és a halálozások, megbetegedések számát?

- hatást gyakorol az egészségügyi szolgáltatásokra, beleértve a szolgáltatások minőségét és hozzáférhetőségét, az egészségügyi szakképzést és a mobilitást?
- befolyásolja az egészségügyi rendszer finanszírozását?
- hatást gyakorol a szociális védelemre?
- befolyásolja a fogyasztói biztonságot (beleértve az élelmiszer-biztonságot) ?
- kihat az oktatás teljesítményére?
- befolyásolja az esélyegyenlőséget?
- befolyásolja az alapvető emberi jogok gyakorlását?
- befolyásolja a társadalmi részvételt, a civil aktivitást?
- hatással lesz a kulturális örökségre, a sportra, a művészetre, illetve a szabadidő eltöltésére?

A közösség egészét érintő lehetséges következmények közül várható-e, hogy a javaslat...

- hatással lesz az ország védelmére?
- hatással lesz a nemzetközi kapcsolatokra és kereskedelemre?
- befolyásolja az állami szerepvállalás átláthatóságát?
- szükségessé tesz változást a jogrendszerben?
- hatást gyakorol átfogó fejlesztési programok megvalósítására?
- befolyásolja a helyi és regionális szereplők pozícióját?
- befolyásolja a szükséges biztonsági intézkedéseket?
- hatást gyakorol a bűnmegelőzésre?
- hatással lesz a bűnözésre (egyebek mellett a terrorizmusra) ?

2. melléklet a 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatóhoz

A hatásvizsgálati lap javasolt struktúrája

1.1. A vizsgált szabály

(a hatásvizsgálat tárgyát képező szabály, a figyelembe vett legfontosabb rendelkezések, szabályozási irányok kiemelése)

1.2. A vizsgált hatások

(a hatásvizsgálat során számításba vett lényeges következmények)

1.3. Nem vizsgált, lényeges hatások

(a hatásvizsgálat során a rendelkezésre álló idő- és egyéb erőforráskeret korlátosságának figyelembevételével nem vizsgált, azonban lényegesnek ítélt további hatások)

1.4. Vizsgált döntési változatok

(a hatásvizsgálat szempontjából lényeges döntési lehetőségek, javaslatok megjelenítése például: 1. változat: az adókulcs 12%-ra csökken, 2. változat: az adókulcs 15%-ra csökken)

1.5. Alkalmazott módszerek

(a hatásvizsgálat során alkalmazott fontosabb közgazdasági, matematikai, statisztikai, szociológiai és egyéb módszerek például: rétegzett mintavétel, költség-haszon elemzés stb.)

1.6. A hatásvizsgálat időtartama

(a hatásvizsgálat elvégzésének naptár szerinti időszaka például: 2006. szeptember 19-től 2006. október 4-ig)

1.7. Felhasznált munkanapok/munkaórák száma

(a részt vevő szakértők időráfordítása szakképzettség, munkahely, illetve bármely releváns tényező szerinti bontásban)

2.1. Főbb eredmények

2.1.1. Hatástípus #1

(pl. gazdasági, környezeti, egészségi vagy társadalmi hatások stb.)

2.1.1.1. Monetarizált hatások

1. Hatás #1*

Opció 1

Hatások

Opció 2 stb.

Hatások

2. Hatás #2

Opció 1

Hatások

Opció 2 stb.

Hatások

2.1.1.2.Más számszerűsített hatás(ok)

(a 2.1.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)

2.1.1.3.További, minőségileg jellemezhető hatások

(a 2.1.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)

2.1.2.Hatástípus #2

(a 2.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)

2.1.3.Hatástípus #3

(a 2.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)

4 A környezetvédelmi vizsgálati elemzést a környezet védelmének általános szabályairól szóló [1995. évi LIII. törvény 43-44. §-ában](#) foglaltakra tekintettel kell elkészíteni.

5 A monetarizált, más számszerűsített és további, minőségileg jellemezhető hatáscsoportokon belüli részletezés az éppen vizsgált szabályban fellelhető esetleges döntési változatok, talált hatások összessége alapján alakítandó ki. A bemutatott vázlat csak általános minta: a tényleges hatásvizsgálati összegzés végleges szerkezete ettől eltérhet.

Lábjegyzetek:

* A szabály fogalmi körének vonatkozásában lásd az 1. pontban foglaltakat.

* Nyugat-európai államokban ettől eltérően a hatásvizsgálatok gyakorta utalnak a konklúziókra. Ez a hazai döntés-előkészítési tapasztalatok alapján nem támogatandó.

* A Hatásvizsgálati Monitoring Rendszer elsődlegesen az Európai Bizottság részére történő adatszolgáltatás elősegítése érdekében kerül létrehozásra 2006-ban.

* A környezetvédelmi vizsgálati elemzést a környezet védelmének általános szabályairól szóló [1995. évi LIII. törvény 43-44. §-ában](#) foglaltakra tekintettel kell elkészíteni.

* A monetarizált, más számszerűsített és további, minőségileg jellemezhető hatáscsoportokon belüli részletezés az éppen vizsgált szabályban fellelhető esetleges döntési változatok, talált hatások összessége alapján alakítandó ki. A bemutatott vázlat csak általános minta: a tényleges hatásvizsgálati összegzés végleges szerkezete ettől eltérhet.

2. melléklet: A házi orvosok adminisztratív terheinek 2010. évi vizsgálatában nevesített adminisztratív terhek

1. Új jelentkezők, regisztráció megújítása, „kijelentés”

Törzskarton kikérés
Törzskarton kitöltése – adatok, alapstátusz stb.
Biztosított „kijelentése”

2. Általános betegellátás

Betegellátási esemény rögzítése (panaszok, leletek, terápia)
Gyógyszer-rendelés
Ellenőrzött szer rendelése gyógyszer-tárból
Beutalás járóbeteg-szakellátásra (kivéve: labor)
Laboratóriumi vizsgálat-kérés
Beutalás fekvőbeteg-ellátásra
Egyéb (pl. gyógyhelyre) beutalás, rehabilitációs beutalási javaslat
Mentő-rendelés
Betegszállítás rendelés
Beteg előjegyzése, ezzel kapcsolatos konzultáció
Szakápolás elrendelése
Utazási költségtérítés intézése
Kötelező védőoltás
Fertőző betegség (gyanú) bejelentése

3. Tb-, szociális ellátásokhoz szükséges házi orvosi vélemény, igazolás

Keresőképtelen állományba vétel
Kereső-képtelenség meghosszabbítása, nyomon követése
Táppénzről való kiírás
Közgyógyellátáshoz igazolás kiállítása
Önkormányzati segélyhez igazolás kiállítása

4. Egyéb célú véleményezés, igazolások kiadása

Közösségbe, iskolába mehet
Iskolai alkalmasság
Üzemorvos számára kezelt betegségről, állapotról
Külföldi munka-vállaláshoz
Biztosításhoz
Műtéthez

5. Eseti ellátások

Magyar állampolgár eseti ellátásához kapcsolódó külön adminisztráció (ide nem értve a státusz, leletek stb. leírását)
Egyéb EU állampolgár eseti ellátásának külön adminisztrációja

EU-n kívüli illetőségű beteg ellátásához kapcsolódó külön adminisztráció
--

6. Halottvizsgálat

7. Térítés ellenében nyújtott speciális ellátások

Gépjármű-vezetői alkalmasság
Lőfegyver-tartás
Nem kötelező védőoltás
Egyéb térítéses ellátás adminisztrációja

8. Kötelezően alkalmazandó számítógépes szoftverekkel, letöltendő anyagokkal kapcsolatos teendők – vényíró szoftver telepítése, frissítése

9. Egészségbiztosító felé meglévő egyéb adminisztratív kötelezettségek

Szerződéskötés, módosítás, változás-bejelentés
Helyettesítéssel kapcsolatos bejelentés, dokumentáció
Létszám-egyeztetés, ütköztetés
REP jelentésösszesítő ellenőrzése, REP által kijelentettek érvényesítése
TAJ ellenőrzés hibajegyzékkel kapcsolatos értékelés, jogorvoslat
Indikátor visszaigazolás értékelése
REP értesítések, felhívások kezelése
Táppénzes jelentés (mentés, postázás stb. is beleértve)
Vény, egyéb hivatalos nyomtatvány igénylésekkel kapcsolatos ügyintézés
Tételes betegforgalmi jelentés

10. ÁNTSZ felé meglévő adminisztratív kötelezettségek

Ellenőrzésekhez segítségnyújtás, jegyzőkönyvezés stb.
Influenza jelentés
Hőségjelentés
Oltóanyag igénylés
Vizsgálatkérés
Kábítószer-nyilvántartás
Tisztító-, fertőtlenítőszeres biztonsági nyilvántartása
Baleseti jegyzőkönyvezés
Hűtőnaplózás

11. Egyéb szervek felé meglévő kötelezettségek

KSH jelentések – háziorvosi, gondozási stb.
Önkormányzattal szerződés, módosítás, egyéb jelentések, kérelmek a szakmai tevékenységgel összefüggésben
Bíróságok, hatóságok számára igazolások, kórrajzok készítése, kiadása
Felelősségbiztosítóval szerződéskötés, módosítás

12. További szerződéskötések, módosítások, adminisztráció

Mosás
Veszélyeshulladék-kezelés
Sterilizálás
Takarítás
Rovarirtás

13. Minimumfeltételek biztosítása – eszközök, berendezések nyilvántartása

14. Egyéb

3. melléklet: Az 1. tézis alapján vizsgált modellek eredménytáblázata

(A szempontok XX. táblázat szerinti sorszámozása alapján. +1: Az utólag a vizsgálatba vont szempont - Feladata-e a hatásvizsgálatnak a hatások optimalizációja?)

Modell	Általános/ rész	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	+1
IAIA Social Impact Assessment	Rész - társadalmi	n.a.	n.a.	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen	igen
IISD Social IA	Rész - társadalmi	n.a.	igen	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen
OCM SIA template, 2024	Rész - társadalmi	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	nem
Canadian Environmental Assessment Act, 2012	Rész - környezeti	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	nem
Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (Australia, 1999)	Rész - környezeti	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	nem
Resource Management Act (New Zealand, 1991)	Rész - környezeti	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen
WHO RIA Tools and Methods 2024	Rész - egészségi	igen	n.a.	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen
EPA HIA (US), mögöttes módszertani katalógussal 2024	Rész - egészségi	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	Nem, de „ajánlások”
IPH HIA Guidance, Ireland, 2021	Rész - egészségi	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem
EIA Queensland	Rész - gazdasági	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem
SEIA, South Africa	Rész – gazdasági/ társadalmi	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen

SEIA, Mackenzie Valley, Canada	Rész – gazdasági/társadalmi	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen
UK Department for Business and Trade, 2023	Rész – gazdasági/környezeti	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem
U.S. Department of Health and Human Services	Általános	igen	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen	igen	nem
RIA Statement, Canada, 2024	Általános	igen	n.a.	igen	igen	igen	igen	igen	igen	Nem – de ha azonosít illet, felhasználható
Australian Government Guide, 2023	Általános	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem
IAK, Netherlands, 2017	Általános	igen	n.a.	igen	igen	igen	igen	n.a.	igen	nem
Magyar SZHV rendszer – a Tájékoztató idején (2006)	Általános	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem
Magyar SZHV rendszer a KIM rendelet idején	Általános	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem
Magyar SZHV rendszer az MvM rendelet idején	Általános	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem