

Szepesi Balázs

INTÉZET A SZABADSÁGÉRT ÉS A DEMOKRÁCIÁÉRT (ILD)

A perui *Instituto Libertad y Democracia* (ILD — Intézet a Szabadságért és a Demokráciáért)¹ és alapító vezetője, *Hernando de Soto* a befogadó piacgazdaság (*inclusive market economy*) kialakításának segítésén dolgozik. Azt kívánják elérni, hogy a sikeres gazdasági tevékenység alapfeltételét, a tulajdon és a gazdasági tranzakciók törvényi védelmét minél több ember élvezhesse. Az intézetet perui tevékenységének csúcán a közvélemény a negyedik legbefolyásosabb intézménynek tartotta az elnök, a hadsereg és az egyház után. Javasataik komoly szerepet játszottak a Fényes Ösvény nevű terrorszervezet felszámolásában, a perui gazdaság növekedési pályára állításában. Az ILD mára nemzetközi fókuszú intézménnyé vált. Az intézet tevékenységért és vezetője két könyvéért (*The Other Path [A másik ösvény]*, *The Mystery of Capital [A tőke rejtélye]*) rengeteg kitüntetést kapott, köztük 2004-ben a Cato Institute-től a Milton Friedman Prize-t, 2006-ban az Economisttól az Innovation Awardot. Az intézet munkáját méltatók között találjuk sok harmadik világbeli vezető mellett Margaret Thatchert, Madeleine Albrightot, Ronald Reagant, Bill Clintont, a tudományos életből pedig Ronald Coase-t és Milton Friedmant.

A kezdetek

A Svájcban felnövekvő, diplomát szerző és üzleti karrierbe kezdő *Hernando de Soto* a hetvenes évek végén kis perui bányavállalatokat irányított. Megsokallta a bürokráciával való energiaölő küzdelmet, és hasonlóan frusztrált üzletembertársaival kutatást indított a perui gazdasági jog működésével kapcsolatban. A vizsgálat hihetetlen jogalkotási dömpinget talált: több mint 100 jogszabály készült naponta. Egy másik kutatás alulnézetből vizsgálta meg a jogrendszer működését: egy varrodát alapítottak az összes jogszabály betartásával, hogy felmérjék, mekkorák a szükséges adminisztrációs költségek. A szükséges ráfordítások a varrodától várható haszonhoz képest horribilisen magasak voltak, kizárva a törvényes üzemeltetés lehetőségét. További kutatásaik során azt találták, hogy Peru két részből áll: az egyikben találhatók a jogi rendszer privilégiumainak élvezői, a másik — nagyobb — részben pedig a törvény hatókörén kívül, saját szabályaik szerint élnek az emberek.

Az intézet 1981-ben alakult meg a perui szürkegazdaság vizsgálatára. Kutatásaik eredménye megdöbbentő volt: a perui kisvállalkozások 90, a tömegközlekedés 80, a halászflootta 60, az élelmiszer-kiskereskedelem 60 százaléka a törvényeken kívül (*extralegal sector*) működött, mert a hivatalos procedúrák idő- és pénzigénye a kisvállalkozások számára megfizethetetlenül magas volt.

¹ Honlap: www.ild.org.pe.

Az eredményeket bemutató médiakampány megtette a hatását, az intézet a közélet pártoktól független szereplője lett a felesleges és a vállalkozásokat korlátozó jogszabályok elleni tevékenységével. Javaslatukat elfogadva 1984-ben kötelezővé tették a születő jogszabályok előzetes nyilvánosságra hozatalát. Ugyanebben az évben megállapodást kötöttek az állammal az ombudsmani intézmény kidolgozására, 1986-ban pedig meghallgatásokat kezdeményeztek szerte az országban a bürokrácia túlburjánzása miatti panaszok összegyűjtésére. A meghallgatások eredményeként javaslatokat dolgoztak ki a tulajdonjog reformjára és a bürokratikus eljárások egyszerűsítésére. A javaslatok nem kaptak egyöntetű kormányzati támogatást, de a meghallgatások intézménye és a javaslatok tartalma az ILD mellé állította a közvéleményt.

A nyolcvanas évek közepére a perui állam működésképtelenné vált, a gazdaság stagnált, a közrend felbomlóban volt. A maoista Fényes Ösvény terrorszervezet az ország területének harmadát ellenőrizte, és forradalmi eszméi komoly tömegtámogatást élveztek. Ekkor jelent meg de Soto könyve, *A másik ösvény*.²

A másik ösvény

A könyv az ILD kutatásai alapján elemzi Peru informális gazdaságát. Bemutatja, hogyan kerültek többségbe Limában az illegális lakónegyedek, hogyan nőtt a törvényen kívüli utcai kereskedők és az illegális piacok szerepe a kiskereskedelemben, hogyan tettek szert 90 százaléknál nagyobb piaci részesedésre a működésüket illegálisan kezdő mikrobuszok a tömegközlekedésben.

A 20. században Peruban is megindult a tömeges városba áramlás, hiszen az ottani élet messze magasabb életszínvonalat ígért. Az újonnan városba költözők minden törvényi tiltás és karhatalmi fellépés ellenére elhagyatott állami területeken vagy illegálisan megvásárolt magánbirtokokon telepedtek le és szervezték meg életüket. A telepes közösségek késő éjszaka, hirtelen telepedtek le a kiszemelt területen, kunyhókat és perui zászlókat állítottak, és felkészültek a védelemre. Ha a karhatalommal való összecsapás elmaradt vagy sikeresen lezárult, megkezdődött az állandó lakóházak építése, az utcák, parkok, középületek kialakítása. Ahogy telt az idő, a telep létét a város elfogadta, és a közösség vezetői nekiláttak a közműhálózatra való csatlakozás elintézésének. Az országos és városi hatóságok tiltással, a letelepedési akciók elleni fellépéssel, állami lakásprogramokkal próbálták megállítani a folyamatot, mindhiába. 1984-ben a limai önkormányzat dolgozói szerveztek nagyszabású telepfoglalást a polgármester és egy miniszter informális támogatásával. 1985-ben a limai lakások 69 százaléka volt ilyen, törvényen kívüli telepen.

A növekvő város ellátásában komoly szerepet játszottak a limai városképhez évszázadok óta hozzátartozó mozgóárusok. A kereskedők idővel megtelepedtek a forgalmas helyeken, a szomszédos kereskedők illegális piacokat szerveztek, pontosan meghatározva, ki, mikor, hol árusíthat. A kereskedői szövetségek megjelenésével az árusok mozgópul-

² Hernando de SOTO: *The Other Path*, Basic Books, New York, 1989.

tokra váltották kezdeti ládáikat. Idővel elindult az állandó illegális piacok kialakulása. 1985-ben 439 ezren éltek az illegális kereskedelemről Limában, az 57 állami piac mellett 274 törvényen kívüli működött. A város számára a közterületek használatát ellehetetlenítő utcai árusok mindig komoly problémát jelentettek. Az erőszakos fellépés itt sem hozott sikert, az önkormányzat békét kötött. Az engedély nélküli kereskedők (olykor országos tiltás ellenére beszédett) adója komoly bevételt jelentett a városnak. A kereskedők a város néhány központi területének elhagyásáért a többi terület használatának elismerését és illegális piac alapítására alkalmas területeket kaptak.

A tömegközlekedésben is az „invázió” a hálózathővítés fő eleme. Az új vonal indítására szövetkező buszosok minisztériumi tisztviselők és rendőrök lefizetésével tompítják a hatósági figyelmet új járat indításakor. A forgalom beindulásával az azt használó utasok aláírásait összegyűjtve kérnek jóváhagyást a tevékenység folytatására. A vonalakat ellátó törvényen kívüli szövetkezők idővel komoly politikai súlyra tettek szert, jelentős vámkedvezményeket harcoltak ki a kormánytól eszközök beszerzésére. A politikai alku azonban az árak csökkentésére kényszerítette őket, a törvényen kívüli, de politikailag elfogadott járatok üzemeltetőit a semmilyen hivatalos kapcsolattal nem rendelkező „kálózok” kezdik kiszorítani a piacról.

A város lassan elfogadta a törvényen kívüli lakónegyedeket, kereskedőket, busztársaságokat, és közösségeik vezetőivel politikai alkut kötött. Azonban a házak, piacok, tömegközlekedési vonalak nem váltak törvény által védett tulajdonná, a jog helyett a szokásjog és a lakó-, kereskedő-, szállítószövetségek tartják számon és védik a használati jogokat. A birtoklás felett mindig ott lebeg a bizonytalanság. Ez a tetteles védelem kapacitásainak fenntartására, a hivatalnokok, politikusok jószándékának megszerzésére és megtartására ösztönöz – kenőpénzek, politikai szívességeken keresztül. A bizonytalanság elriaszt a komoly fejlesztésektől. Az ingatlanok, vállalkozások értékesítése nem vagy nagyon nehézkesen működik. A tulajdonjog hiányában a törvényen kívüli javak jelzőként nem használhatók, ami lehetetlenné teszi a gazdasági tevékenység legális banki finanszírozását. A jogi garanciák helyett komoly befektetéseket igénylő, a gazdasági működés rugalmasságát csökkentő reputációs mechanizmusok védik az üzleti tranzakciókat.

Az ILD empirikus vizsgálatai azt mutatják, hogy más választás azonban nincs, mert a legális út járhatatlanul drága. Az intézet egyik első kísérletében tesztelte, mennyi időbe és pénzbe kerül egy kétvarrógépes varroda alapítása. A 11 szükséges engedély megszerzéséhez 289 napra volt szükség, a kieső profit a havi minimálbér 32-szerese. Az intézet számításai szerint ha szegény családok egy csoportja legálisan szeretne telket igényelni és házat építeni, hat év hét hónapot várnának, s fejenként négy év nyolc hónapnyi minimálbért kellene költeniük a procedúrára. Amennyiben a telek megszerzésével nem kellene bajlódniuk, az eljárás négy és fél évre rövidülne. Boltnyitási engedélyt 43 nap alatt, a minimálbér 15-szöröséért lehet szerezni, a legális piacok kialakulásához átlagosan 17 évre van szükség. Tömegközlekedési útvonal vagy koncesszió kérvényezésére nincs hivatalos lehetőség. Ilyen feltételek mellett a boldogulásukat kereső bevándorlók számára az illegális működés az egyetlen alternatíva.

A gazdasági realitásokhoz nem alkalmazkodó jogalkotás okairól de Soto a következőképpen ír: „Úgy tűnik, országunk jogalkotói körében hagyomány, hogy a törvényeket inkább használják a gazdagság újraelosztására, mint annak megteremtésére. Ebből a kiindulópontból a jog alapvető funkciója az, hogy a létező jövedelmek birtoklását igazgassa a különböző érdekcsoportok igényei szerint. Az az állam, amelyik nem ismeri fel, hogy egy megfelelő intézményrendszer támogathatja a jövedelem és az erőforrások növekedését, és hogy a legszerényebb helyzetű ember is képes hozzájárulni a gazdasági gyarapodáshoz, az csak egyetlen elfogadható megközelítést ismer: az újraelosztást. [...] Az általános gazdasági hatás mellett a redisztributív hagyomány olyan társadalmat teremtett Peruban, ahol az ország életképes erőinek majd egészét olyan politikai és gazdasági csoportok szervezik, melyeknek fő célja a kormányzat befolyásolása a tagjaiknak kedvező újraelosztási szabályok érdekében. A jogalkotás által biztosított privilégiumokért folytatott verseny a társadalom széleskörű átpolitizálását eredményezte, ami közvetlenül felelős a formális és informális gazdaság magas tranzakciós költségeit eredményező rossz törvények létezéséért.” (189–190)

A könyv rámutat, hogy ez a jelenség nem perui sajátosság, az újkori Európa születését is hasonló folyamatok határozták meg. A merkantilizmus során az állam monopóliumok biztosításával, a termelés megfelelő szabályozásával biztosította maga számára a politikai lojalitást, adóbevételt ígérő csoportok jövedelmét. A vállalkozási lehetőségek politikai célzatú szabályozására épülő rendszert azonban elsodorták a vidékről a városba áramló tömegek. A mezőgazdaságból megélni nem tudó vagy a magasabb városi jövedelmekre vágyó emberek a gazdasági központok közötti illegális negyedekben telepedtek le és törvényen kívüli iparokat szerveztek – a városok utcáit pedig elborította a csempészek, koldusok, tolvajok, zugárosok hada. A privilégiumok értéke a megjelenő konkurencia miatt csökkent, az állam adóforrásai zsugorodtak, miközben a társadalmi feszültségek növekedtek. A legszerencsésebb országokban (például Anglia) viszonylag békés folyamat alakította ki a tulajdonhoz és vállalkozáshoz való jog általánosságát biztosító kapitalista jogrendet. A tranzakciós költségek csökkenése lehetővé tette a nagy és innovatív gazdasági szervezetek és tevékenységek kialakulását, ami a gazdasági fejlődés felgyorsulását eredményezte. A kevésbé szerencsés országokban (Franciaország, Spanyolország) az erős központi hatalom sikeresebben védte meg a kiváltságok rendszerét. Ez erősödő társadalmi konfliktusokhoz, elnyomó rendszerekhez és a gazdasági fejlődés felgyorsulásának időleges elmaradásához vezetett. Különlegesen szélsőséges esetekben – például Oroszországban – a társadalom és a gazdaság működése összeomlott, és a káoszt kihasználva a merkantilizmus totális rendszerét bevezető bolsevikok kerültek hatalomra.

Az ILD vezetője szerint Peruban a merkantilista rendszer felszámolása vezethet ki a gazdaság stagnálásából és a társadalmi konfliktusok erősödéséből. „Nyilvánvaló, hogy a központi probléma nem az, hogy a formális intézményeknek be kell-e fogadnia a törvényen kívül gazdálkodókat humanitárius okokból, hanem az, hogy ez elég gyorsan megtehető-e, hogy elkerüljük a képviseleti demokrácia erőszakos összeomlását.” (233) „Ennek érdekében arra kell építenünk, ami működik. Pontosabban, a törvényen kívüli rendszerekre kell építenünk, amelyeket – ahogy láttuk – a lakosság nagy része elfogad.

Ez a rendszer, amely a tulajdonjogokat és a szerződéseket decentralizált informális szervezeteken keresztül szabályozza és kényszeríti ki, az új körülményekhez való önkéntes alkalmazkodás során alakult ki. A fő extralegális normák általánosabbak és absztraktabbak, mint a merkantilista rendszerben találhatóak, hiszen ezen előbbiek egy városi társadalom emelkedésére adott válaszok, ami nagyobb és mozgalmasabb a hagyományos társadalomnál.” (245) Az intézet két feladatot fogalmazott meg. Az első feladat a tulajdonra és a törvény által kikényszeríthető, nem túlszabályozott gazdasági tranzakciókra épülő jogrend kiépülése, amelynek leglátványosabb eleme a törvényen kívüli tulajdon elismerése. A második feladat az átlátható törvénykezés bevezetése a jogszabályok előzetes nyilvánosságra hozatalával, hatásaik előzetes elemzésével és vitájával.

Sikerek Peruban és külföldön

Társadalomtudományi tárgyú könyv ritkán váltott ki ilyen közvetlen és ilyen erős hatást. De Soto javaslatai a perui kapitalizmus kiszélesítésére egyöntetű politikai támogatásra leltek. 1987-ben a parlament egyhangúan fogadta el az ILD által kidolgozott törvénytervezetet az illegális ingatlanok elismeréséről és regisztrálásáról. Két évvel később az intézet adminisztratív egyszerűsítési csomagját is egyhangúlag elfogadták. Az ILD javaslatai a Fényes Ösvény népszerűségét aláásták, a terroristák hegyvidéki bázisait a javaslaik alapján legalizált kokaültetvények tulajdonosainak segítségével sikerült felszámolni. Az ILD-nek kulcsszerepe volt a perui gazdaság stabilizálásában és növekedési pályára állításában.

Az intézet közvetlen szerepvállalása megszakadt, amikor az eredetileg az ILD-t ideológiai bázisának valló Fujimori elnökkel politikai konfliktusok miatt szakítottak. A hangsúlyt egyre inkább a nemzetközi szerepvállalás, a peruihoz hasonló felmérések elvégzésének, javaslatcsomagok kidolgozásának támogatása vette át. Az ILD első külföldi munkáját Salvadorban vállalta a kilencvenes években. A javaslatukra felállított ingatlan-nyilvántartási reform egymillió embert érintett, a bevezetett rendszer mára 800 millió dollárnyi jelzálogot kezel. Az ILD javasolta reformokat követő évtizedben a szegénységi ráta megfeleződött Salvadorban. A kilencvenes évek során felméréseket végeztek Haitin, Egyiptomban, a Fülöp-szigeteken, Mexikóban.

2000-ben jelent meg Hernando de Soto második könyve, *A tőke rejtélye – miért arat diadalt a kapitalizmus Nyugaton és miért bukik el máshol?* (*The Mystery of Capital – Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*) címmel;³ ennek célközönsége már nemzetközi. A perui példákat kiegészítik az ILD nemzetközi projektjeinek tapasztalatai. De Soto részletesen elemzi, hogyan alakult ki az angol és az amerikai kapitalista jogrend az illegális gazdálkodók megerősödése és az állammal való konfliktusai során. A könyv konklúziója, hogy „Nem azért van a kapitalizmus válságban a Nyugaton kívül, mert a globalizáció rossz

³ Hernando de SOTO: *The Mystery of Capital – Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else?* Basic Books, New York, 2000.

irányba mutatna, hanem mert a fejlődő és exkommunista országok képtelenek »globalizálni« a tőkét saját országaikban. Ezekben az országokban a legtöbb ember a kapitalizmust egy zárt klubnak tekinti, diszkriminatív rendszernek, amely csak a Nyugatnak és az eliteknek kedvez, akik üvegburán belül élnek a szegény országokban.” (219)

A tőke misztériuma és a nemzetközi projektek az ILD-t és vezetőjét igazi sztárrá tették. Hernando de Soto a fejlesztéspolitika egyik legelismertebb szakértőjévé vált, intézete a világ több tucat országában dolgozott vagy dolgozik, az ILD együttműködik a Világbankkal, az ILO-val, az Inter-American Development Bankkal. Madeleine Albright mellett de Soto a társelnöke az UNDP (United Nations Development Programme – az ENSZ Fejlesztési Programjai) által kezelt Legal Empowerment (Jogi Felhatalmazás) programnak,⁴ az ILD által megalapozott módszertan alapján készíti 38 ország kutatóintézte az International Property Right Indexet (nemzetközi tulajdonjogi mutató).⁵

Ezt teszi, ha egy üzletembernek egyszerűen csak elege lesz a bürokráciából.



Nadapi sváb gyerekek az 1928/29-es tanévben Brandeker tanár úr társaságában

⁴ Honlap: <http://legalempowerment.undp.org>.

⁵ Honlap: <http://internationalpropertyrightsindex.org>.