Fukker Gabriella

Az állami beavatkozás tervezése
Módszertani áttekintés

A Strukturális Alapok hazai felhasználásának sikere igen jelentős mértékben azon múlik, hogy képes lesz-e Magyarország, a legkülönfélébb gazdasági és társadalmi szereplők közreműködésével elegendő jó minőségű, megalapozott projektet felmutatni, amelyeken keresztül egyrészt ténylegesen fel tudjuk használni a rendelkezésre álló – de nem automatikusan járó – támogatásokat, másrészt ténylegesen eredményeket tudunk elérni hazánk fejlődésében. – Halljuk és olvassuk ezt nap, mint nap a különböző médiumokban, immár 2002 óta.

A pályázók és pályázati tanácsadók felkészítése érdekében 1998 óta készülnek módszertani kézikönyvek[1], pályázati segédletek és „kisokosok". Többek között e kiadványoknak is köszönhetően, a pályázók valamint a téma iránt érdeklődök a projekttervezés és pályázatírás folyamatában magától értetődőnek tekintik és gyakorlatiasan alkalmazzák a klasszikusnak tekinthető projekt ciklus menedzsment vagy éppen az ún. logframme módszert.

A támogatási források eredményes felhasználásához ez ugyan szükséges, de korántsem elégséges. A tervezés első munkafázisát az államnak (közigazgatásnak) kell elvégeznie. Az Európai Unió strukturális alapok tervezését és felhasználását szabályozó rendeletei egyrészről keretet, a programozási útmutatók másrészről pedig módszertani segítséget biztosítanak a tagállamoknak e feladat elvégzéséhez. Tartalmuk egy magasabb aggregáltsági szinten (ágazati és szakpolitikai szinten) a klasszikus elemzési, programalkotási ciklus lépését követi, mint: helyzetelemzés, jövőkép megfogalmazása, stratégia kialakítása majd ennek lebontása támogatási programokra.

Az elvégzendő feladat logikus és viszonylag egyszerűnek is tűnik. Tényleg így van ez? Vajon fel tudnánk-e sorolni azokat a lépéseket, elemzési, tervezési feladatokat, amelyek a ciklusmenedzsment egyes lépcsőfokainál a konzisztens állami szerepvállalás és az eredményes állami beavatkozás tervezésekor elvégzendő?

Jelen tanulmányban az Európai Unió programozási gyakorlata valamint személyes tapasztalataim alapján e lépés és feladatok rövid logikai összefoglalására teszek kísérletet.

Bevezető gondolatok

Tudjuk azt, hogy az Európai Unió a fejlesztési forrásokat programozási időszakokra osztva kezeli, azért, hogy hosszabb, stratégiai időtávlatokban az erőforrásokat koncentráltan a megfelelő stratégiai célok teljesítésére lehessen fordítani. Ezt a programozás elve mondja ki, mely szerint a fejlesztési pénzeket nem a mindenkor aktuális elképzelések, hanem az

[1] Lsd például: HU9808/SPP/IB/03 – A Strukturális Alapok fogadására felkészítő speciális program non-twinning projektje; HU9705-0203-0012 – Akkreditált területfejlesztési és gazdaságfejlesztési menedzserképzés megalapozó tanulmányának és oktatási, képzési programjának létrehozása; Projekt Ciklus Menedzsment Kézikönyv (VÁTI, 2003); Bevezetés az Európai Uniós támogatások rendszerébe – Projektciklus Menedzsment (Magyar Közigazgatási Intézet, 2004)

elemzések alapján meghatározott fejlesztési szükségletek szerint kell elkölteni, ami egyben biztosítja a konzisztens állami szerepvállalást is.

Ez a megoldás nem zárja ki a politikai döntéseket, sőt, mivel ezek jó részét előzetesen meg kell hozni, a programozás erősíti a hosszú távú szemléletet és egyben a politikai döntéshozatal megalapozottságát. Ezt a fajta megalapozottságot szándékozott erősíteni az Európai Unió a 2007-2013-as időszakban is.

Tudjuk azt is, hogy az Unió fejlesztési forrásai addicionálisak, vagyis tervezni nem azért kell, mert a forrásokat csak így hívhajuk le, hanem azért, hogy hosszú távon biztosítsuk a konzisztens állami szerepvállalást és a meghatározott célokhoz tudjuk rendelni akár a hazai, akár az Uniós fejlesztési forrásokat. Gyorsítva ezzel a gazdasági felzárkózást és elősegítve a társadalmi kohézió erősödését.

A fejlesztési programok tervezéséből és végrehajtásából eddig felgyűlt tapasztalatok alapján megállapíthatjuk, hogy a programok eredményességének és sikerének záloga kétségkívül a megfelelő előkészítés. Fontos, hogy az alapos helyzetelemzés után, a tervezés és a végrehajtás is előre átgondolt és megtervezett folyamat legyen.

Ennek első lépése az állami szerepvállalás határainak világos meghatározása, leszűkítése. Tisztában kell lennünk azzal, hogy azzal, hogy a kormányzati szektor milyen tevékenységeket folytat, és ezek a tevékenységek hogyan szervezettek. A társadalmi konszenzus alapján meghozott politikai döntéssel kezdődhet az apparátusi munka, vagyis az állami beavatkozás tervezése.

Az állami beavatkozás tervezése

A normatív alapú megközelítés szerint az állami szerepvállalást vagy piaci kudarcokból (ez a hatékonysági dimenzió), vagy méltányossági megfontolásokból kell levezetni.[2]

Az állami beavatkozás leíró modelljei szerint viszont a beavatkozás érdekcsoportok interakciójában (önérdekkövető egyéni magatartás mellett) alakul ki.[3] Ennek során a befolyásosabb, magukat jobban megszervező érdekcsoportok akarata dominál. Az így létrejövő állami beavatkozás a legritkább esetben felel meg a normatív alapon indokolt (a társadalmi összhasznot maximalizáló) állami szerepvállalásnak. Az állami politikák ilyetén kialakulása természetes, elkerülhetetlen társadalmi jellemző. A relatív jóléti veszteségek (az optimális és a ténylegesen megvalósuló állami szerepvállalás jóléti hatásainak különbsége) azonban csökkenthetőek a beavatkozás tervezésének normatív alapra helyezésével, az eszközök tényleges és teljes hatásainak felmérésével és tudatosításával.

A gyakorlatban az állami beavatkozás megtervezésekor a beavatkozás teljes hatásának felmérése bizonyulhat a legnehezebbnek. Az állami beavatkozás (minden) formájának hatása szétáramlik a piaci illetve a társadalmi szereplők között; a szándékolt és a megvalósuló teljes hatás messze eshet egymástól. A beavatkozás konkretizálásakor fellép a „tökéletlen előrelátás kudarca”; a jövőbeli technológiai, piaci és társadalmi folyamatokat nem lehet tökéletesen előre jelezni.

Több párhuzamosan alkalmazott beavatkozási forma esetén az együttes (eredő) hatás elemzésére van tehát szükség. Különösen a termékdifferenciáltság magas szintjénél illetve erősen differenciált keresletnél (az egyes fogyasztók preferenciái jelentősen különbözőek)

[2] Stiglitz, 1989.
[3] Lsd például: Stigler (1971, 1975); Becker (1988), Olson (1965)

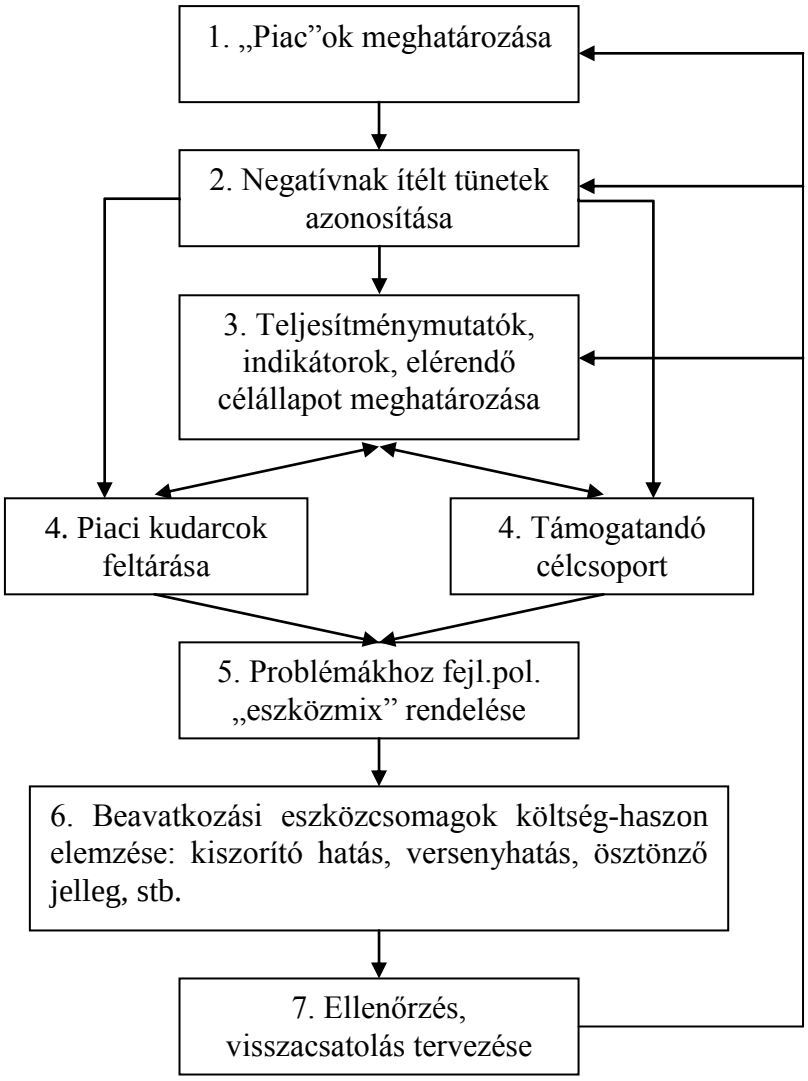
szükség van a beavatkozási eszközök diverzitására, a támogatási, szabályozási formák sokféleségére (a gyakorlatban inkább az a jellemző, hogy a problémák slendrián definiálása miatt az „abból nincs baj, ha mindenki kap valamit” elv alkalmazása és a beavatkozási eszközök túlburjánzása valósul meg). Mindenesetre a beavatkozási politika kialakításakor az egyes eszközök egymásra gyakorolt hatását is vizsgálni kell.

A tervezés folyamata

Habár az állami beavatkozás konkrét formája, elkerülhetetlenül, mindig érdekcsoportok interakciójának eredménye ugyanakkor a cél az, hogy ezeket az interakciókat egyre inkább a normatív alapú racionális érvelés jellemezze. A szándékolt és a megvalósult állami beavatkozás különbsége (utólag) gyakorlatilag bármely állami fejlesztési program alapján bemutatható.

Az állami beavatkozás tervezésének lépései

A tervezési folyamat racionalizálásával a programok hatékonysága növelhető. Ennek logikai lépései az alábbiak:



1. Piacdefiníció

Az állami szerepvállalás tervezésekor a „piacok” meghatározása alapozza meg a vizsgálat tárgyát. Általánosságban mindazon termékek (szolgáltatások) egy piacon vannak, melyek előállítói gyorsan át tudnak állni a másik termelésére (kínálati helyettesítés), illetve amelyek között a fogyasztók helyettesíteni tudnak, ha az egyik termék ára megemelkedne (keresleti helyettesítés).

A helyes piacdefiníció egyrészt azért fontos, hogy az egymással versenyző termékeket (termelőket) az állami beavatkozás ne érintse szelektíven, hisz ez a verseny felesleges korlátozásához vezet (különösen fontos ez akkor, amikor különböző technológiáival állítanak elő a fogyasztók számára helyettesítő terméket, mivel a technológiák közötti verseny az innováció, és a dinamikus hatékonyság biztosítéka). Másrészt a piacok azonosítása és kapcsolataik feltárása az alapja a szűk keresztmetszetek feltárásának.

2. Tünetek azonosítása

A piaci problémák, tünetek értékelése a piacelemzés bevezető fázisa, egyfajta gyorsteszt. Alapvető tünetek lehetnek a magas árak, az alacsony, stagnáló kereslet vagy a beruházások alacsony szintje. Az egyes piacokkal (gazdasági-, társadalmi területekkel) kapcsolatban meglehetősen sokféle mutatószámot lehet vizsgálni, a gyakorlatban azonban nem minden esetben nyilvánvaló az, hogy melyek a relevánsak. Lehetetlen hatékony fejlesztéspolitika kialakítása, ha nincs pontosan meghatározva a megoldani szándékozott probléma.[4]

3. Teljesítménymutatók, indikátorok

A beavatkozások eredményének értékeléséhez, és a későbbi visszacsatoláshoz meg kell határozni a kívánatos célállapotot, ehhez mérhető mutatószámokat kell rendelni. A mutatószámoknak (indikátorszámok) kötődniük kell a megoldani kívánt tünetekhez (eredményorientáltság), de szükség van a probléma valós okához kapcsolódó indikátorokra is (problémaorientáltság). Az indikátorok eredményorientáltságát azért (is) fontos hangsúlyozni, mert a fejlesztéspolitika hajlamos kiadásközpontú sikerkritériumokat maga elé állítani (holott nem attól sikeres egy program, hogy sok forrást sikerül rá költeni).

4. Piaci kudarcok azonosítása, támogatandó célcsoport lehatárolása

Az állami beavatkozás számára sokszor csábító, hogy közvetlenül az észlelt tünetet kezdje megoldani (pl.: ha magasak az árak, akkor adjon ártámogatást, vagy maximálja az árakat). Ez igen költséges megoldás és hosszútávon piactorzító hatású is. Ezzel szemben fel kell tárni a piacon észlelt probléma tényleges okát, a háttérben meghúzódó piaci kudarcot (versenyprobléma, kompenzálatlan externália, hiányzó közjavak, információs problémák).

Ha a feltárt problémát méltányossági szempontok miatt kell kezelni (pl.: egyes fogyasztói csoportok ellátatlanul maradnak), akkor is meg kell vizsgálni a fennálló helyzet okát (a kiszoruló csoportnak speciálisak a preferenciái, vagy jövedelmi korlátai akadályozzák a belépésben stb.).

[4] Az érdekcsoport elméletek talán cinikusnak is tekinthető véleménye szerint: „politikai szempontból az iparpolitikák népszerűségének legfőbb forrása a definiálatlanságuk” (Hindley).

A méltányossági érvekkel alátámasztott beavatkozások esetén kulcsfontosságú a támogatandó csoport(ok) pontos meghatározása (rászorultsági elv). Mivel a rászoruló csoportok valószínűleg relatíve alacsony érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek, ha a méltányossági szempont nincs következetesen a felszínen tartva a tervezéstől a program részletes kidolgozásáig akkor az a gyakorlati megvalósulás során is elsikkad.

5. Eszközmix kialakítása

Az állami beavatkozás tervezésekor a versenyszabályozásnak (ex post szabályozás), a szektorszabályozásnak (ex ante szabályozás) és a fejlesztéspolitikának szorosan együtt kell működnie. Amennyiben egy azonosított piaci kudarcot a versenyszabályozás képes feloldani, úgy annak kell elsődlegesnek lennie. A versenyszabályozás elégtelenségekor a szektorszabályozásnak kell megpróbálnia olyan kereteket teremteni, hogy a piaci mechanizmus megoldja a problémát, s csak ezek után és a másik két terület tevékenységét figyelembe véve jöhet a fejlesztéspolitika.

6. Beavatkozás költség-haszon elemzése

A fejlesztéspolitika meglehetősen széles eszköztárral rendelkezik. Az összeállított potenciális eszközcsomagok közötti választásnál a közvetlen költségek, és a fenntartás adminisztratív költségei mellett fel kell mérni a beavatkozás negatív mellékhatásait is (ilyenek elkerülhetetlenül vannak minden külső beavatkozás esetén).

Egy adott tünet egyszerre több probléma fennállásából is fakadhat. Az adott problémákra fókuszáló beavatkozási eszközök haszna a megoldandó probléma relevanciája és az eszköz várható hatékonysága alapján kalkulálható.

7. Ellenőrzés, visszacsatolás

Az ellenőrzés és a visszacsatolás rendszerének meghatározása már a tervezés időszakában kulcsfontosságú több ok miatt is:

- A dinamikusan változó környezet miatt a piacok határai gyorsan módosulnak (például a technológiák konvergenciája miatt).
- Még a legszakszerűbb piacelemzés mellett is előfordul, hogy nem sikerül a releváns problémák megtalálása, a várttól eltérő területeken jelentkeznek szűk keresztmetszetek, stb.
- Végül a fejlesztési programoknak úgy kell lökést adnia a megcélzott szereplőknek, hogy azokban ne alakuljon ki a tartós rászorultság a támogatás(ok)ra.

Összegzés

Láthattuk azt, hogy az állami beavatkozás tervezése sokkal összetettebb feladat, mint azt az uniós források lehívását segítő módszertani útmutatók és a tagállamok programozási kereteit biztosító közösségi jogszabályok alapján gondolnánk.

A társadalmi, gazdasági és politikai célok teljesítése érdekében az állami beavatkozásnak erős módszertani alapon kell terveződnie. Vizsgálni kell az eszközök alkalmazhatóságának

feltételeit, figyelni kell a szabályozási eszközök hierarchiájára, végig kell gondolni a beavatkozások területi és idődimenzióját, modellezni szükséges a beavatkozási eszközök potenciális versenyhatásait, tudatosan kell alkalmazni az eszközök közötti szinergikus hatásokat s kiküszöbölni a kiszorító hatásokat. A fejlesztési források eredményes felhasználása érdekében pedig a fejlesztéspolitikai eszközöket tudatosan és folyamatosan versenyeztetni kell.

Összefoglalva tehát: uniós fejlesztési forrásokat is csak akkor használhatjuk fel sikerrel, ha van hosszú távú jövő képünk, stratégiánk, s ennek megvalósításához konkrét, kidolgozott, gazdaságilag kifizetődő, a közösség számára is hasznos biztos módszertani alapokon nyugvó átfogó gazdaság- és társadalomfejlesztési programunk.

Felhasznált irodalom

1. Armstrong, Harvey - Taylor Jim. (1993.) Regional Economics and Policy. Harvester Whetsheaf Hertfordshire
2. Becker, Gary S. (1988): Public Policies, Pressure groups and Dead Weight Costs in George J. Stigler (Ed.): Chicago Studies in Political Economy, University of Chicago Press, Chicago 1988.
3. Bevezetés az Európai Uniós támogatások rendszerébe – Projektciklus Menedzsment (Magyar Közigazgatási Intézet, 2004)
4. Buchanan, James M. - Musgrave, Richard (1999) Public Finance and Public Choice,: MIT Press 1999
5. Carlton, - Perloff (2003): Modern piacelmélet, Panem
6. Council Regulation (EC) No 1260/1999, Laying down general provisions on the Structural Funds
7. Dixit, Avanish K. (1996.) The making of economic policy: a transaction cost politics perspective, Massachusettes Institute of Technology, CES series
8. European Commission DG Commpetition (2005): Állami támogatási cselekvési terv; Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 - 2009 közötti reformjához, (Tárgyalási okirat)

   http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_hu.pdf
9. Európai Bizottság (2005) COM(2005) 0299, Community Strategic Guideline - a 2007-13 közötti strukturális kohéziós programok tervezési irányelve
10. Európai Bizottság: Kohéziós Alap és Strukturális Alapok szabályozása
11. Gács János (2005.) A lisszaboni folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati problémák – Bp, MTA KTI műhelytanulmány
12. HU9808/SPP/IB/03 – A Strukturális Alapok fogadására felkészítő speciális program non-twinning projektje;
13. HU9705-0203-0012 – Akkreditált területfejlesztési és gazdaságfejlesztési menedzserképzés megalapozó tanulmányának és oktatási, képzési programjának létrehozása; Projekt Ciklus Menedzsment Kézikönyv (VÁTI, 2003);

14. Informatikai és Hírközlési Minisztérium, Fejlesztéspolitikai és EU-támogatások Főosztály – programozási munkaanyagok (2003-2006)

15. Kertész Krisztián: A piaci és kormányzati tökéletlenségek rendszerezése és gazdaságpolitika összefüggései 2006

16. Malinvaud, Edmond et al. (2000.) Development Strategy and Management of the Market Economy Volume I. – Oxford, Oxford University Press

17. Stiglitz, Joseph E.: A kormányzati szektor gazdaságtana KJK-KERSZÖV, 2000.

18. Szentes Tamás: Világgazdaságtan – Elméleti és módszertani alapok (2001)