Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai 1.

A JÁRADÉKVADÁSZ MAGATARTÁS OKOZTA KÖLTSÉGEK MINIMALIZÁLÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI A FEJLESZTÉSPOLITIKAI PROGRAMOKBAN

2005. november

A tanulmány a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Rt. között 2005. augusztus 23-án kötött szerződés keretében készült.

A kutatás vezetője: Tóth István György

A kutatási téma koordinátora: Medgyesi Márton

A tanulmány készítői: Lőrincz László
Medgyesi Márton
Édes Balázs
Nemes Gusztáv

TÁRKI Rt.
1112 Budapest, Budaörsi út 45.
1518 Budapest, Pf. 71.
Tel.sz.: 309-7676
Fax: 309-7666
E-mail: tarki@tarki.hu
Internet: www.tarki.hu

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS **5**

1. ÖSZTÖNZÉSI PROBLÉMÁK ÉS JÁRADÉKVADÁSZAT AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁSNÁL **7**

1.1. ÖSZTÖNZÉSI PROBLÉMÁK AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁSNÁL: A KÖZBESZERZÉSEK ESETE 7
1.1.1. Ösztönzés és tranzakciós költségek: alapfogalmak *8*
1.1.2. A hivatal és a beszállítók: ösztönzés és tranzakciós költségek *13*
1.1.3. A kormányzat és a hivatal *19*
1.1.4. Privatizáció *25*
1.2. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS BEFOLYÁSOLÁSÁRA IRÁNYULÓ TÖREKVÉSEK TÁRSADALMI KÖLTSÉGEI: A JÁRADÉKSZERZÉS ELMÉLETE 28
1.2.1. Alapfogalmak *28*
1.2.2. A járadékok forrásai *32*
1.2.3.Szabályozók és szabályozottak: kinek az érdekeit szolgálja a szabályozás? *39*
1.3. A JÁRADÉKVADÁSZAT TÁRSADALMI HATÁSAINAK VIZSGÁLATA 43
1.3.1. A járadékvadászat társadalmi költségeinek számszerűsítése *43*
1.3.2. A járadékvadászat hatása a gazdasági növekedésre *51*
1.4. ÖSSZEFOGLALÁS 55

2. KORMÁNYZATI SZERZŐDÉSEK A SULINET EXPRESSZ PROGRAMBAN ÉS A PROGRAM EREDMÉNYESSÉGE (ESETTANULMÁNY) **57**

2.1. A SULINET EXPRESSZ PROGRAM CÉLJAI 57
2.2. RÉSZVÉTELI FELTÉTELEK, ADÓKEDVEZMÉNY 59
2.3. MEGVALÓSÍTÁS, PÁLYÁZATI RENDSZER 60
2.4. SZERZŐDÉSEK ÉS ELLENŐRZÉSEK 63
2.4.1. Ellenőrzések *64*
2.5. EREDMÉNYEK 65
2.5.1. Hozzáférhetőség *65*
2.5.2. A hozzáférhető eszközök köre *67*
2.5.3. Eredmények *68*
2.5.4. Árakra vonatkozó statisztikák *74*
2.6. ÉRTÉKELÉS 75

3. JÁRADÉKVADÁSZAT A VIDÉKFEJLESZTÉSBEN (ESETTANULMÁNY) **77**

3.1. BEVEZETÉS 77
3.1.2. Az EU vidékpolitikája és a SAPARD – retorika és gyakorlat *77*
3.1.3. A SAPARD jelentősége a magyar vidékfejlesztésben – újdonságok és régiségek .. *78*
3.2. ÉRDEKCSOPORTOK, INTÉZMÉNYEK A VIDÉKFEJLESZTÉS MEZSGYÉJÉN 79
3.2.1. A környezetvédelmi lobby *81*
3.2.2. Érdekek és stratégiák *82*
3.2.3. A 'hagyományos területfejlesztési' lobby *84*
3.2.4. Érdekek és stratégiák *85*
3.2.5. Az agrárérdekek képviselői *87*

3.2.6. Érdekek és stratégiák *88*
3.2.7. Az integrált vidékfejlesztés képviselői *90*
3.3. A SAPARD PROGRAM TERVEZÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA MAGYARORSZÁGON 92
3.3.1. A tervezési időszak A magyar SAPARD-terv kidolgozása – a „hivatalos program” *92*
3.3.2. Társadalmi egyeztetés *94*
3.3.3. A magyar vidékfejlesztési programok rendszere – a 'próba-SAPARD' *95*
3.3.4. A SAPARD Hivatal létrehozása és a Program megvalósítása *97*
3.4. A SAPARD, AZ ÉRDEKCSOPORTOK VETÉLKEDÉSE ÉS A JÁRADÉKVADÁSZAT TÁRSADALMI KÖLTSÉGEI 101
IRODALOMJEGYZÉK 105

Bevezetés

Az állam feladatainak ellátását többféleképpen is megszervezheti. Elképzelhető, hogy valamilyen közjószág vagy az állam működéséhez szükséges inputok előállítását saját keretein belül, valamilyen állami tulajdonú szervezetet létrehozva végzik. Másik lehetőség, hogy az állam magánvállalatokra bízza a szükséges termékek/szolgáltatások előállítását és az állami célok teljesülését szabályozással, a szolgáltatóval való szerződés keretein belül próbálják meg elérni. Például az olyan infrastruktúra-fejlesztéseknél, mint az autópálya-építés az állam általában nem ténylegesen az autópálya megépítését végzi, hanem valamelyik magántulajdonban levő autópálya-építő céggel szerződik a tevékenység elvégzésére. A tanulmány az állami tevékenység szervezeti formájának megválasztásával kapcsolatos közgazdasági kérdéseket vizsgálja. Az első fejezetben áttekintjük, hogy milyen ösztönzési problémákat vet fel az állami tevékenységek kiszerződése illetve állami tulajdonú szervezeteken belül való lebonyolítása. Külön tárgyaljuk az állami szabályozás egyik fontos társadalmi hatását, nevezetesen, hogy a szereplőket arra ösztönzi, hogy a szabályozás nekik kedvező megváltoztatását érjék el (járadékvadászat). A tanulmány második és harmadik fejezete egy-egy esettanulmányt tartalmaz, az első fejezetben tárgyalt közgazdasági kérdések szemléltetésére.

Az első fejezetben először a közbeszerzési szerződések esetében felvetődő közgazdasági kérdéseket tárgyaljuk. Ebben az esetben a kormányzat feladata a legmegfelelőbb vállalat kiválasztása, a szerződés megkötése és betartásának az ellenőrzése. Az állam abban érdekelt, hogy a kívánt mennyiségű és minőségű terméket/szolgáltatást minél alacsonyabb áron szerezze meg. Ennek a célnak az elérését nehezíti, hogy az állam (a közbeszerezést végző hivatal) nem rendelkezik minden szükséges információval. A lehetséges beszállítók különböznek abban, hogy milyen technológiai fejlettséggel, milyen költségekkel tudják a kívánt outputot előállítani és a közbeszerezést végző hivatal nem tudja előre, hogy melyek az alacsony költségszinttel dolgozó vállalatok. A másik probléma, hogy a szerződés megkötése után sokszor nem lehet megfigyelni, hogy a végeredményhez mennyiben járult hozzá a kiválasztott beszállító erőfeszítése vagy mennyiben alakult az külső körülmények hatására. Ugyancsak problémát okozhat, hogy a megrendelt tevékenység elvégzése során olyan esetek merülnek fel, amelyeket a szerződés nem szabályoz, aminek következtében annak újratárgyalására lehet szükség. Figyelembe kell venni ugyanakkor azt is, hogy a

kormányzatnak nemcsak a beszállítók tevékenységét kell szabályozni. Az állam ugyanis általában nem a választott képviselők révén, hanem valamilyen hivatala, ügynöksége révén vesz részt a közbeszerzésben. A hivatalnokok (legtöbbször) nem választott tisztségviselők, érdekeik eltérhetnek a kormányzat érdekeitől, ezért a kormányzatnak ösztönzési, szabályozási eszközökkel el kell érnie, hogy a hivatalnokok ne saját, hanem a kormányzat és a választók érdekeinek megfelelően cselekedjenek. Az első fejezet első részében tehát bemutatjuk a közbeszerzés ösztönzési problémáit e kettős „megbízó-ügynök" helyzetben.

Az első fejezet második részében az állami szabályozás egyik káros társadalmi következményével, a járadékvadászattal foglalkozunk. A tapasztalat azt mutatja ugyanis, hogy az érintettek komoly erőfeszítéseket tesznek a szabályozás vagy a pályázati kiírások befolyásolására. A kormányzati beavatkozások, sokszor nem szándékolt mellékkövetkezményként, mesterséges monopóliumokat hoznak létre, vagy jövedelmet csoportosítanak át egyes társadalmi csoportoktól más társadalmi csoportokhoz. Az ebből származó hasznokat („járadékokat") a gazdasági szereplők megkísérelhetik szándékosan is előállítani azáltal, hogy erőforrásokat mozgatnak meg a kérdéses extrajövedelmeket generáló kormányzati döntések befolyásolására („a mesterséges monopóliumok előállítása érdekében folyó szabad verseny").

A második fejezet a Sulinet Expressz programot mutatja ba. Az esettanulmány arra próbál rámutatni, hogy a számítógépek vásárlásához adott adókedvezmény hogyan teremt járadékot és az hogyan oszlott meg vásárlók és forgalmazók között, illetve, hogy a forgalmazókkal kötött szerződések hogyan járultak hozzá a program költségeinek növekedéséhez. A harmadik fejezet egy fejlesztéspolitikai eseten, a SAPARD támogatások példáján mutatja be, hogy a program által érintett érdekcsoportok és intézmények tevékenysége hogyan vezetett ahhoz, hogy a program keretében a lehetőségekhez képest kevés támogatást tudtak szétosztani és annak jelentős része sem az eredetileg megcélzott innovatív vidékfejlesztési programokra, hanem a nagyüzemi mezőgazdasági projektek támogatására fordítódott.

1. ÖSZTÖNZÉSI PROBLÉMÁK ÉS JÁRADÉKVADÁSZAT AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁSNÁL

1.1. Ösztönzési problémák az állami szerepvállalásnál: a közbeszerzések esete

A közbeszerzési eljárás során az állam valamilyen terméket vagy szolgáltatást vásárol meg magánvállalatokól. A kormányzatnak akkor sikerül jó szerződést kötnie, ha kedvező áron, jó minőségű terméket vagy szolgáltatást sikerül vásárolnia. A közbeszerzési eljárásnak persze egyéb céljai is lehetnek. Egyrészt cél lehet, hogy olyan eljárásokat alakítsanak ki, amelyek biztosítják a fair, egyenlő bánásmódot minden résztvevő számára. Társadalmompolitikai célok is befolyásolhatják a közbeszerzés folyamatát, ilyen lehet, például kisvállalkozók, valamilyen kisebbséghez tartozók vállalkozásainak vagy fogyatékkal élő személyeket foglalkoztató vállalkozások előnyben részesítése. A közbeszerzésekben az állam feladata a szerződés struktúrájának kialakítása, a beszállító kiválasztása és a szerződés adminisztrációja (Kelman 2002). A szerződés struktúrájának kialakításába sokféle döntés tartozik. El kell dönteni, hogy egyszeri beszerzést lehetővé tevő szerződésről vagy folyamatos újrarendelést lehetővé tevő szerződésről van-e szó. Pontosan meg kell határozni a megvásárolni kívánt terméket/szolgáltatást. El kell dönteni, hogy mennyire létező tömegterméket vásárol meg a kormányzat vagy mennyire akar új fejlesztésű terméket/szolgáltatást beszerezni. A szerződések abban is különbözhetnek, hogy a szerződő fél, valamilyen termék leszállítását vállalja, vagy azt, hogy a legjobb tudása szerint dolgozik valamilyen cél érdekében. Meg kell határozni a szerződés árazásának módját. A fix-áras szerződéseknél a beszállító egy előre megszabott fix összeg fejében vállalja a szerződésben meghatározott termék/szolgáltatás előállítását vagy tevékenység elvégzését. A költség+díj szerződéseknél a megrendelő megtéríti a beszállító minden előállítással kapcsolatos költségét és ezen felül fizet még egy előre kialkudott díjat. Ezen kívül vannak az ún. ösztönző szerződések, amelyek esetében a megrendelő (kormányzat) átvállalja a költségtúllépés/költségmegtakarítás egy részét. A beszállító kiválasztásának szakaszában meg kell határozni, hogy ki adhat be pályázatot. Lehetséges, hogy a kiíró minden a tevékenység elvégzésére képes szervezet pályázatát elfogadja (nyílt pályázat), lehetséges, hogy csak a pályázatra meghívott szervezetek pályázatát fogadja el és lehetséges, hogy a versenytárgyalást mellőzve csak egy (vagy kisszámú) kiválasztott szervezettel kezd meg tárgyalásokat. Ebben a szakaszban meg kell határozni az értékelési szempontokat, azt, hogy a pályázat milyen jellemzőit és milyen súllyal vesznek

figyelembe az értékeléskor. A nyertes kiválasztása történhet a legalacsonyabb árat ajánló pályázó kiválasztásával, de lehetséges legjobb értékű ajánlat kiválasztása, amikor is több jellemző szerint, az előzetesen meghatározott súlyok alkalmazásával számítják ki a legjobb ajánlatot. A közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos harmadik feladat, a szerződések adminisztrálása. Ez jelenti a projekt megvalósítása során felmerülő költségek, illetve az elkészült termék, elvégezett tevékenység ellenőrzését. Ide tartozik a projekt megvalósítása során esetlegesen felmerülő, a szerződésben nem szabályozott események esetében a szerződés módosítása és a vitás kérdések rendezése. Szélsőséges esetben a szerződő felek elégedetlensége a szerződés felbontásához is vezethet. A következőkben áttekintjük, hogy a közgazdasági elméletek milyen összefüggésekre hívják fel a figyelmet a közbeszerzési szerződések esetében és milyen ajánlásokat fogalmaznak meg a szerződések lebonyolításával kapcsolatban.

1.1.1. Ösztönzés és tranzakciós költségek: alapfogalmak

A gazdasági fejlődés alapvető mechanizmusa, hogy az emberek egyre erőteljesebben szakosodnak valamilyen tevékenység elvégzésére és egyre kiterjedtebb kereskedelmet folytatnak egymással a fogyasztani kívánt a termékeknek/szolgáltatásoknak a megszerzésére. A hatékony termeléshez az szükséges, hogy a szakosodott termelők megfelelő együttműködését biztosítsák, valamint ösztönözzék őket a rájuk eső tevékenység elvégzésére. A gazdasági szervezeteknek tehát a koordináció és motiváció feladatát kell ellátniuk. A közgazdasági elméletben a viszonyítási pont a versenyző piac esete. Az elmélet bemutatja, hogy bizonyos feltételek esetén a versenyző piac hatékonyan koordinálja az egyéni cselekvéseket és hatékonyan motiválja az egyéneket.

Tökéletes versenyről akkor beszélünk, ha a piacon sok hasznosságát maximalizálni kívánó fogyasztó akar megvásárolni egy terméket, amelyet nagyszámú eladó árul. Mind az eladók, mind a vevők száma olyan kicsi a piac méretéhez képest, hogy egyéni cselekvéseikkel nem tudják befolyásolni a piacon kialakuló árszínvonalat, tehát a piaci árat adottságként kell a szereplőknek elfogadniuk. A termék amellyel a piacon kereskednek sztenderdizált, nincsenek minőségi különbségek az egyes gyártók termékei között, az eladók csak abban versenyeznek egymással, hogy milyen áron kínálják az adott terméket. Feltevés továbbá az is, hogy az eladók és a vevők tökéletes informáltsággal rendelkeznek a tranzakciók feltételeiről. A piacra való belépés nincsen korlátozva, bármikor megjelenhet egy új eladó. Ha valamilyen külső hatásra a piacon eladók nagy nyereségre tesznek szert, akkor új eladók lépnek be, és némileg alacsonyabb áron kínálva megszerzik a piac egy részét, ezáltal a már korábban is a piacon levő vállalatokat intenzívebb árversenyre késztetik. A közgazdasági elmélet megmutatta, hogy az ilyen piacok működése egyensúlyhoz vezet, kialakul az az árszint, amely mellett a hasznosságukat maximalizáló vevők éppen annyit akarnak vásárolni, mint amennyit a profitmaximalizáló vállalatok el kívánnak adni. Ez az egyensúly stabil, tehát ha valami külső hatásra az ár eltér ettől a szinttől, akkor beindulnak olyan folyamatok, amelyek visszaviszik a rendszert az egyensúlyba. Az egyensúly ráadásul normatív, társadalmi jóléti szempontból is kedvező állapothoz vezet. Nem létezik ugyanis olyan elmozdulás amelynek révén valakiknek a helyzete javulhatna anélkül, hogy másoké ne romlana.

A koordináció a különféle feladatokra szakosodott szereplők tevékenységének összehangolását jelenti. Ennek egyik legfontosabb eleme, hogy a szereplőkhöz el kell juttatni a döntésekhez szükséges információt. A piac az ármechanizmus révén koordinálja az egyéni cselekvéseket. Ha egy termék ára elkezd emelkedni, akkor ez arról informálja a szereplőket, hogy egyre "szűkösebben" áll rendelkezésre az adott termék, ez néhány vállalakozót arra fog csábítani, hogy az adott terméket állítsa elő. Ez növelni fogja a kínálatot, amely lejjebb nyomja az árat és ismét az egyensúlyi árszint felé tereli a gazdaságot. A piac a szereplők motiválását úgy oldja meg, hogy egyszerűen rájuk hagyja, hogy azt cselekedjék, ami leginkább megfelel céljaiknak, vagyis a vásárlók annyit vegyenek egy adott termékből, amennyit leginkább szeretnének a rendelkezésükre álló jövedelem mellett, az eladók pedig azt adják él és olyan mennyiségben, ami a legnagyobb profitot biztosítja számukra (Milgrom és Roberts 2005).

A piac a gazdasági tranzakciók megszervezésének egyik lehetséges kerete. A gazdasági tevékenység egy jelentős része ugyanakkor más szervezeti formákban kerül lebonyolításra. Ilyenek pl. a hierarchikus szervezetek, amelyekben nem a kereslet és kínálat viszonyai befolyásolják a gazdasági transzakciókat (pl. valamilyen termék előállítását), hanem a tervezés és az utasítások rendszere. Ilyen hierarchikus szervezetek a vállalatok, de az állami bürokrácia hivatalai is. A tranzakciós költségek közgazdaságtana azt állítja, hogy egy adott gazdasági tevékenység olyan szervezeti keretek között fog lebonyolódni, amely mellett a koordináció és motiváció költségei (az ún. tranzakciós költségek) a legalacsonyabbak[1]. A tranzakciós költségek elméletének alapkérdése, hogy milyen tevékenységek kerülnek a vállalaton belül megszervezésre, és mik azok a termékek, szolgáltatások, amelyeket a vállalat a piacról fog beszerezni. A kormányzat feladatainak ellátása során ugyanezzel a döntési helyzettel szembesül. El kell döntenie, hogy saját maga állítson elő valamilyen terméket/szolgáltatást, amelyhez feladatainak ellátásához szüksége van, vagy a piacról szerezze be azokat. Az elmélet szerint ezt a döntést az befolyásolja, hogy milyen tranzakciós költségekkel kell szembenézni a két különböző szervezeti megoldás esetén.

A tranzakciós költségek egy része a gazdaság szereplőinek viselkedésének jellemzőiből (pl. korlátozott racionalitás, opportunizmus), mások pedig a gazdasági tranzakciók jellemzőiből (pl. specifikus beruházások, bizonytalanság, a tranzakció gyakorisága) fakadnak. A tranzakciós költségek elmélete elismeri, hogy a gazdasági szereplők racionalitása korlátozott: a felek nem képesek a szerződés szempontjából fontos összes jövőbeni eshetőséget előrelátni. Ennek következtében nem képesek olyan (tökéletes) szerződést kötni egymással, amely pontosan meghatározná, minden lehetséges körülmény és eshetőség esetében hogy a szerződő feleknek mit kell tenniük, kinek milyen költségeket kell fedezni, és milyen hasznok illetik meg (Williamson 1985). Az elmélet azt is feltételezi, hogy a gazdasági szereplők nemcsak egyszerűen önérdeküket követik, hanem opportunisták, vagyis megszegik a szabályokat és megállapodásokat, ha betartásuk nem áll érdekükben. Ha a korlátozott racionalitás miatt a felek nem tökéletes megállapodást kötnek egymással, előfordulhat, hogy a szerződés megkötése után felmerülnek olyan esetek, amelyekre nem készült az eredeti megállapodás,

[1] A vállalatok létére többféle magyarázat is született a közgazdaságtanban. A hagyományos mikroökonómiai elmélet a vállalatok létét a növekvő skálahozadékkal magyarázza. Ez azt jelenti, hogy nagyobb mennyiségben fajlagosan olcsóbban lehet valamilyen terméket vagy szolgáltatást előállítani. Coase (1960) ugyanakkor amellet érvel, hogy a növekvő skálahozadék szintén csak egyfajta externális hatás (a termelési tényezők külön tulajdonban kevesebbet tudnak termelni, mintha egy szervezetbe tartoznának), amire létezik piaci megoldás, amennyiben nincsenek tranzakciós költségek (lásd Coase 1937). Tehát végeredményben a tranzakciós költségek a felelősek azért, hogy egy növekvő skálahozadékkal rendelkező ágazatban vállalatok alakulnak ki.

amelyre nincs kidolgozott forgatókönyv. Az opportunista felek ilyenkor igyekeznek saját javukra kihasználni a helyzetet. A tranzakciók jellemzői közül a legfontosabb, hogy mennyire igényelnek tranzakció-specifikus beruházásokat a szereplők részéről. Az ilyen beruházások az jellemzi, hogy értékük lényegesen alacsonyabb a tranzakción kívül, a szerződés felbontása esetén a piacon csak alacsonyabb áron értékesíthetők. Emiatt az ilyen beruházást végző szereplők kiszolgáltatottá válnak, mert a másik fél a szerződés felbontásával való fenyegetéssel a szerződés feltételeinek számára kedvező módosítását érheti el. Ezért a szereplők csak akkor hajlandóak ilyen specifikus beruházásokra, ha a másik fél megfelelő biztosítékokat kínál fel a számukra, hogy nem éri őket veszteség, egyéb esetben az optimálisnál alacsonyabb lesz a specifikus beruházások mértéke. Williamson (1985) elmélete szerint, ha a korlátozott racionalitás, opportunizmus, és specifikus beruházás egyszerre fordul elő egy tranzakció esetében akkor különleges irányítási struktúrákra van szükség.

A jövőben felmerülő események előreláthatatlansága mellett a szereplők korlátozott racionalitása úgy is megnyilvánulhat, hogy az egyik szereplő jellemzően jobban informált a másiknál. Még ha minden jövőbeni eshetőséget előre is lehetne látni, lehetséges, hogy a szerződő felek valamelyike már a szerződéskötés előtt olyan magáninformációval rendelkezik, amelyet ki tud használni a másik fél rovására. A közbeszerző ugyanis nem feltétlenül tudja, hogy egy adott vállalat fejlett technológiával, alacsony költségszinten termelő vállalat, vagy ellenkezőleg magas költségszinttel dolgozik. A vállalatoknak privát információjuk van saját költségszintjükkel kapcsolatosan. A valóságos szerződések esetében a szerződéskötés után is felmerül az információs aszimmetria problémája. Egy adott tevékenység eredménye (költsége) tipikusan egyszerre függ a tevékenységet végző erőfeszítéseitől és külső körülményektől, a két tényező szerepe azonban a megrendelő számára sokszor nem elkülöníthető. Ezért a szerződésben a beszállító díjazását nem lehet az alapján megállapítani, hogy milyen erőfeszítéssel végezte el a munkát. Ez az ún. „morális kockázat” esete.

Az ilyen típusú információs aszimmetriák lehetőséget teremtenek arra, hogy az információ birtokában levő fél mások kárára saját érdekeit kövesse. Ilyen információs problémák jellemzik az ún. “megbízó-ügynök” kapcsolatot is, amelynek egy tipikus példája a közbeszerzés esete. Közbeszerzéskor a kormányzat („a megbízó”) feladatainak ellátása során keletkező igényeinek kielégítésére vevőként jelenik meg a piacon. Az állam vásárol a bürokrácia működéséhez szükséges felszerelést, berendezéseket (autókat, számítógépeket) vagy elvégeztet a közjószágok biztosításához szükséges beruházásokat. A közbeszerző hivatal

célja, hogy valamilyen állami feladatot (egy adott mennyiségi és minőségi szinten) a lehető legkisebb költséggel lásson el. A projekt költsége függ attól, hogy a beszállító („az ügynök”) milyen technológiával, milyen költségszinten termel és attól is, hogy mennyi erőfeszítést fektet a legjobb munkaerő kiválasztásába, a dolgozóinak ellenőrzésébe. Függ attól is, hogy milyen lehetőség-költségek vannak, az erőforrásoknak a projekt céljaira való felhasználásával milyen más lehetőségektől esik el a vállalat (McAfee és McMillan 1988). A projekt kivitelezése közben ugyanakkor felmerülhetnek olyan költségek is, amelyeket nem lehetett előre látni a szerződéskötéskor, amelyek függetlenek a vállalat erőfeszítéseitől, a külső környezetből származnak. A tipikus közbeszerzést tehát egyrészt jellemzi a bizonytalanság, a jövőben felmerülő és a tevékenység elvégzésének költségeit befolyásoló eseményekkel kapcsolatban. Másrészt a felek aszimmetrikus informáltsága is jellemző, hiszen a közbeszerző hivatal nem tudja megfigyelni, hogy a vállalat milyen valós költségekkel végzi el a munkát, mennyi erőfeszítést tesz a költségek csökkentése érdekében. A hivatalnak tehát olyan eljárást kell alkalmaznia a kivitelező kiválasztásánál, és olyan szerződést kell vele kötni, amely ösztönzi a vállalatot arra, hogy alacsony költségekkel termeljen.

A közbeszerzés szabályozásánál azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a kormányzat legtöbbször nem központilag szervezi meg az egyes közbeszerzéseket, hanem az államigazgatás különböző minisztériumai, hivatalai és ügynökségei bonyolítják le ezeket a beszerzéseket. A hivatalnokok viszont nem a választók megbízásából kapják hivatalukat, céljuk nem a választók érdekeinek minél jobb képviselete. A hivatalnokok, csakúgy, mint a gazdasági-politikai élet egyéb szereplői saját személyes céljaikat követik. Ez lehet az egyéni jövedelem maximalizálása, a társadalmi megbecsülés, presztízs elérése ezeknek érdekében pedig állásuk megtartása. Lehet amellett érvelni, hogy mindezek a tényezők a hivatal költségvetésének nagyságával függnek össze, vagyis a hivatalt vezető hivatalnok célja a hivatali büdzsé növelése lesz (ld. Niskanen 1975). A kormányzat és a hivatal céljai, érdekei tehát nem feltétlenül egyeznek meg. Ezen kívül kormányzat és a hivatal viszonyára is jellemző az aszimmetrikus informáltság is: a hivatal és dolgozói jobban ismerik a közbeszerzés célját, a pályázókat, a pályázati rendszert és magukat a pályázatokat és ezzel az információs előnyükkel vissza is élhetnek. A közbeszerzés végeredménye, tehát az, hogy a kormányzat végül is milyen áron szerez be valamilyen terméket, vagy végeztet el valamilyen beruházást, az függ attól is, hogy a hivatal milyen erőfeszítést tesz a legkedvezőbb ajánlat kiválasztására.

A közbeszerzésben tehát kettős „megbízó-ügynök” problémával állunk szemben. Egyrészt a közbeszerzést lebonyolító hivatal és a pályázók illetve beszállító közötti viszonyban illetve a kormányzat és a hivatal közötti viszonyban érhetjük tetten az információs asszimetria és a bizonytalanság hatását. Ugyanakkor figyelmbe kell venni azt is, hogy a szereplők korlátozott racionalitása miatt nem lehet tökéletes szerződést írni, és sok esetben a szerződés újratárgyalására van szükség a projekt kivitelezése során, ami további költségekkel jár.

1.1.2. A hivatal és a beszállítók: ösztönzés és tranzakciós költségek

Vonatkoztassunk most el attól a problémától, hogy a hivatalnokok céljai a kormányzat céljaitól eltérőek is lehetnek és koncentráljunk a hivatal (vagy ebben az esetben mondhatnánk kormányzatot is) és a beszállítók viszonyára. A hivatalnak ebben az esetben egyrészt gondoskodnia kell a beszállítónak a kiválasztásáról, meg kell kötnie vele egy szerződést, és gondoskodnia kell a szerződésben foglaltak végrehajtásáról. A hivatal és a beszállítók viszonyát vizsgáló közgazdasági modellek egy része a felek között fennálló információs aszimmetria vizsgálatára helyezi a hangsúlyt. Először McAfee és McMillan (1988) munkája alapján ezeknek a vizsgálatoknak az eredményét tekintjük át. Utána olyan tanulmányokat tekintünk, amelyek a szerződések nem tökéletes voltának a közbeszerzési folyamatra való hatását elemzik.

<u>A beszállító kiválasztása</u>

A kiválasztási eljárás közbeszerzések esetében általában (nyilvános vagy meghívásos) versenytárgyalás. Magánvállalatok beszerzéseiknél viszonylag ritkábban alkalmazzák ezt a módszert és gyakran informális tárgyalások során választják ki beszállítóikat. A tárgyalások lehetővé teszik, hogy a megállapodást rugalmasan a körülményekhez alakítsák. A megrendelő a tárgyalások során megvitathatja a feladat specifikálását, informálódhat a költségekről és a költségterv indokoltságáról. Ha több jelölttel áll kapcsolatban, akkor árajánlataik felülvizsgálatára is kérheti őket. Lehet amellett érvelni, hogy a versenytárgyalásos megoldás választásával a kormányzat lemond a tárgyalásos kiválasztás által biztosított rugalmasságról. Ugyanakkor, ahogy később látni fogjuk közbeszerzés esetén fontos követelmény az eljárás átláthatósága, ami a versenytárgyalás esetében lényegesen könnyebben megvalósítható (McAfee és McMillan 1988). A versenytárgyalás, amelynek során a különböző pályázók

ajánlatai közül a hivatal kiválasztja azt, amelyik a számára legkedvezőbb feltételeket kínálja. Ha a pályázók különböző költségekkel tudják előállítani a terméket, és a hivatal a legalacsonyabb árat kínálót választja ki, akkor a hatékonyság érdekében olyan kiválasztási mechanizmust kell kitalálni, amely során a legalacsonyabb költséggel termelő vállalat adja a legalacsonyabb árajánlatot. A kormányzat érdekében áll, hogy bátorítsa a versenyt, az ugyanis várhatóan lefelé nyomja az ajánlatokat, így a kormányzat olcsóbban kivitelezhet egy projektet. A versenytárgyalásoknak két alapvető formája van. Az egyikben („ún." angol aukció) a pályázók egy induló árról licitálnak ebben az esetben lefelé (egy festmény-aukción értelemszerűen felfelé) és az a pályázó kapja meg a munkát, aki a pályázók közül a legalacsonyabb áron hajlandó a projektet végrehajtani, az ár pedig az lesz, aminél egyedül maradt a pályázók között. A másik módszer szerint a pályázók lezárt borítékban teszik meg ajánlataikat. Az első módszer esetén a pályázók ismerik a többi pályázó ajánlatait, a másik esetén viszont nem, azt meg kell tippelniük, tehát az, hogy egy adott ajánlattal nyerni tudnak-e bizonytalanabb.

Az aukciókkal kapcsolatos elméleti közgazdaságtani munkák kimutatták, hogy a versenytárgyalás típusának megválasztását befolyásolja az, hogy a résztvevő pályázók hogyan viseltetnek a kockázatok iránt (Milgrom 1989). Amennyiben a pályázók kockázat-semlegesek (és érvényesül még néhány viszonylag kevéssé megszorító feltételezés), akkor mindegy, hogy milyen módon bonyolítják le a versenytárgyalást a győztes árajánlat ugyanakkora lesz. Amennyiben azonban a pályázók kockázatkerülők nem ugyanaz az eredmény várható, a vásárlónak várhatóan kevesebbet kell fizetnie a zárt borítékban beadott árajánlatok esetén. Ennek az az oka, hogy, a két aukció közötti különbség a kockázat mértékében van, mivel a zárt borítékos aukció esetén a pályázók nem ismerik egymás ajánlatait, így nagyobb a bizonytalanság, hogy egy adott ajánlattal lehet-e nyerni. A kockázatkerülő pályázó hajlandó felárat fizetni azért, hogy növelje a nyerés esélyét, ezért a profitja rovására alacsonyabb ajánlatot tesz. Ez akkor igaz, ha nincsen sok pályázó, nagyon sok pályázó esetén ugyanis olyan nagy a verseny, hogy a győztes nem kap profitot. Ezek az elemzések persze azt feltételezik, hogy a pályázók nem kooperálnak egymással. A pályázók közötti együttműködés csökkenti a versenyt, és ezáltal magasabb ajánlatokhoz vezet. Ugyanakkor a szövetkező pályázók a szokásos kollektív cselekvési problémával állnak szemben: melyik pályázó fogja végül is megnyerni a tendert, és beváltja-e ígéretét a pályázat után? A kartellezés egyébként hosszútávon önmagát számolja fel: a kartellezők által nyert magas profit várhatón az iparágba csábít új szereplőket, az intenzívebbé váló verseny pedig leszorítja a profitot.

A szerződés árazása

A beszállító kiválasztása után a közbeszerzést lebonyolító hivatal feladata, hogy olyan szerződést kössön, amely megfelelően képviseli az adófizetők érdekeit. A szerződéseknek két véglete van. A fix áras szerződésben a kormányzat kifizeti a nyertes pályázó által ajánlott árat. Ebben az esetben a nyertes erősen ösztönözve van arra, hogy csökkentse költségeit, hiszen ha kevesebből megvalósítja a projektet, akkor a különbözetet profitként zsebre teheti. A másik véglet az ún. „költség+díj" (cost plus) szerződés, amely szerint a kormány megfizeti a pályázónak a projekttel kapcsolatos összes költségét, valamint egy előre kialkudott díjat. Ebben az esetben pályázó nincsen ösztönözve arra, hogy a költségeket csökkentse, hiszen azt megtéríti neki a kormány. A két véglet közötti szerződéseket nevezik ösztönző szerződésnek (Laffont és Tirole 1993). Ezekben a kormányzat által a munkáért kifizetett összeg függ egyrészt az ajánlati ártól (hasonlóan mint a fix áras szerződésnél), de függ a nyertesnek a projekt végrehajtásánál felmerült költségeitől is (mint a költség+díj szerződésnél). Ha a nyertes költségei nem eltér az árajánlatban megajánlott összegtől, akkor ennek a különbözetnek (költségtúllépésnek vagy megtakarításnak) egy része a kormányzatot illeti. Ez a részarány az ún. „költségmegosztási" paraméter (α). Ha α=0, akkor a kormányzat nem vállal részt a költségtúllépésből, vagyis fix áras szerződésről van szó, ha pedig α=1, akkor viszont az összes költségtúllépést megtéríti, tehát költség+díj típusú szerződésről van szó. A kormányzatnak a feladata megtalálni α olyan értékét, amely hosszútávon minimalizálja az állam kiadásait (McAfee és McMillan 1988). Az optimális költségmegosztás meghatározásánál a kormányzatnak azt kell szem előtt tartania, hogy hogyan változna a vállalatok viselkedése α változtatására. A paraméter megválasztása háromféle hatás gyakorol.

- **Az ajánlattételi verseny intenzitására gyakorolt hatás.** Amennyiben fix-áras vagy ösztönzési szerződésről van szó elméletileg kimutatható, hogy a pályázók annál kisebb ajánlatot adnak, minél alacsonyabb költségekkel termelnek, tehát a legalacsonyabb ajánlatot tevő cég a legalacsonyabb költségekkel termelő vállalat lesz. Költségek+díj szerződés esetén viszont nem ez a helyzet. mivel a kormány mindenképpen megtéríti a vállalat költségeit, ezért az ajánlatok nem mutatják a vállalatok valós költségviszonyait. A magas költséggel dolgozó vállalatok is alacsony árajánlatot fognak beadni, azért hogy elnyerjék a projektet, tudva, hogy költségeiket úgyis fedezni fogják. Minél nagyobb részt vállal a kormányzat a költségtúllépésből, annál kevésbé számítanak a költségek az ajánlat megtételénél, és mindenki alacsony árajánlatot ad,

mert tudják, hogy a többi pályázó is alacsony árajánlatot ad be. Az ajánlattételi verseny tehát egyre élesedik, ahogy haladunk a költség+díj szerződések felé.

- **Költségcsökkentésre való ösztönzés.** Amint már említettük, a költségcsökkentésre való ösztönzés a fix-áras szerződésekben a legjelentősebb. Minél kisebb részét vállalja át a kormányzat a költségtúllépésnek, annál jobban hasonlít a szerződés a fix-összegű szerződésre, tehát annál erősebb a költségmegtakarítási ösztönzés. Költség+díj szerződéseknél nincs ösztönzés a költségtakarékosságra, sőt a vállalat éppen abban érdekelt, hogy minél nagyobbnak láttassa költségeit.
- **A kormányzat és a vállalat közötti kockázatmegosztás.** Fix összegű szerződés esetén minden kockázatot a vállalat visel, hiszen bármi történik, a kormány az ajánlati összeget fizeti ki neki. Emiatt a kockázatkerülő vállalat ajánlata magasabb lesz, mert a vállalat prémiumot kér arra az esetre, ha valamilyen váratlan fejlemény folytán a projektben újabb költségek merülnek fel. Minél kisebb tehát a költségmegosztási paraméter értéke, annál nagyobb részt visel a kockázatból a vállalat, és annál magasabb ajánlatot fog tenni.

Összességében tehát, ha nagyobb részt vállal át a kormányzat a költségtúllépésből akkor a kockázatmegosztási hatás és a verseny erősödése csökkenti a projekt várható költségét, ugyanakkor gyengül a vállalatoknak a költségmegtakarításra való ösztönzése ami pedig növeli a kormány várható kifizetését. A kormányzatnak tehát ebben a dilemmában kell kiválasztania a legmegfelelőbb szerződési struktúrát. A fix-összegű szerződés akkor optimális, ha a pályázók kockázat-semlegesek és ha a pályázók közötti verseny intenzív (vagyis nagyon sok pályázó van vagy kevesebb pályázó, de kis különbségek a vállalatok költségszintjében). Ha ezek a feltételek fennállnak, akkor nem érvényesülnek a fix-összegű szerződés hátrányos tulajdonságai, tudniillik az, hogy minden kockázatot a vállalatra hárít, illetve az, hogy kevéssé stimulálja a jelöltek versenyét. A fix-összegű szerződés a legelterjedtebb szerződési forma, ami ha az előbb említett feltételek nem teljesülnek, akkor nem optimális. A költség+díj szerződés sosem optimális, ha egynél több pályázó van. Ez a fajta szerződés annyira felerősíti az ajánlattételi versenyt, hogy a magas költségű vállalatok is alacsony árajánlatot adnak be. Ugyanakkor több pályázó esetén bizonyos esetekben az optimális szerződésben α paraméter egyhez közeli értéket vehet fel: ha a verseny kevéssé intenzív (kevés pályázó van, vagy a költségszintek nagyban szóródnak), ha a pályázók nagyon kockázatkerülők és a projekt meglehetősen kockázatos (mint pl. kutatás-fejlesztés).

Beszállító kiválasztása és szerződés nem tökéletes szerződések esetén

Az előző elemzés, amit McAfee és McMillan (1988) munkája alapján mutattunk be, a közbeszerzési szerződéseknek egy jellemzőjére, mégpedig a kormányzat és a beszállítók közötti információs asszimetriára koncentrált. Az elemzés feltételezte, hogy tökéletes szerződésbe lehet foglalni a jövőben esetlegesen előforduló kockázatokat és nem lesz szükség a szerződés újratárgyalására. Bajari és Tadelis (2001) tanulmánya nem tökéletes szerződéseket feltételez, és azt elemzi, hogyan hat a szerződés típusának megválasztására az, hogy a szerződés megkötése után felmerülhetnek olyan problémák, amelyek a szerződés újratárgyalását teszik szükségessé (ex post bizonytalanság). Véleményük szerint tehát a közbeszerzésben nem a szerződés megkötése előtti (ex ante) információs asszimmetria a lényeges, bár valószínűleg ez is jellemző, de ennek a megoldása nem a szerződés révén történik, hanem a versenytárgyalás, reputáció stb. révén. Modelljükben a pályázat kiírója meghatározza, hogy milyen terméket akar megvásárolni. Minél részletesebben tervezi meg a kívánt terméket, annál kisebb a valószínűsége, hogy ex post a szerződés újratárgyalására lesz szükség. A részletes terv készítésének azonban költségei vannak: minél részletesebb a terv illetve minél komplexebb a projekt, annál a magasabbak értelemszerűen ezek a tervezési költségek. A modell feltételezi, hogy a projekt megvalósításának teljes költsége mindkét fél számára megfigyelhető, a szerződést tehát lehet erre alapozni. A szerződés újratárgyalásánál azonban nem lehet pontosan tudni, hogy az eredeti terv módosítása milyen többletköltségekkel jár, csak az összes költség megfigyelhető. Az újratárgyalás szakaszában tehát a beszállító többletinformációval rendelkezik. Amennyiben a kompenzáció az összes költségen alapul, a költség+díj szerződés minden későbbi tervmódosítás és kiegészítés esetére is rugalmasan alkalmazható, hiszen nem szükséges a díjazást újratárgyalni, a projekt megvalósulása során felmerülő költségeket a megrendelő megtéríti. A fixáras szerződés esetében ez értelemszerűen nem így van, a díjazást is újra kell tárgyalni. Emiatt a felek alkudozása során hatékonysági veszteség keletkezik.

Az elemzésnek a szerződések típusának megválasztásával kapcsolatos eredménye az, hogy minél komplexebb egy projekt, annál kevésbé teljesek az előre elkészített tervek, és annál valószínűbb, hogy költség+díj szerződés keretében bonyolítják le. A komplex projektek megtervezése ugyanis drága, tehát lényeges megtakarítást lehet elérni a tervezési költségeken, ha olyan szerződési formát választanak, amely az újratárgyalási szakaszban rugalmasan módosítható, mint a költség+díj szerződés. Fix-áras szerződés esetében viszont többet kell

költeni az előzetes tervezésre, mert az újratárgyalás során a díjazás módosításában is meg kell alkudniuk a feleknek, ami veszteségekkel járhat. Bajari és Tadelis (2001) szerint tehát a két szerződéstípus közötti választásban a lényeges trade-off az, hogy míg a fix-áras szerződés jelentősebb költségcsökkentési ösztönzőket tartalmaz, de újratárgyalás esetén jelentős hatékonysági veszteségek keletkezhetnek, vagy ha ezeket el akarják kerülni, akkor sokat kell költeni a projekt megtervezésére. Építőipari szerződések adatai megerősíteni látszanak az elméletet: a fix-áras szerződések esetében jellemzően részletesebb tervek készültek. a tervek elkészítése hosszú időt is igénybe vehet, ezért a gyors közbeszerzés esetében inkább a költség+díj szerződés jellemző.

Bajari és Tadelis (2001) azt is megállapítja, hogy az építőipari beszerzések esetén viszonylag ritkán fordulnak elő ösztönző szerződések, a fix-áras vagy költség+díj szerződések a leggyakoribbak. Véleményük szerint a fix-áras szerződés azért lehet optimális, mert nem kell mérni a projekt megvalósulása során a tényleges költségeket, míg mindenféle ösztönző szerződés ezt is megköveteli, ami jelentős költségeket okozhat. A költség+díj szerződés pedig azért lehet jobb, mint egy ösztönző szerződés, mert amennyiben nemcsak a költségek csökkentése, hanem a minőség is számít, akkor kimutatható, hogy a költségcsökkentésre való ösztönzés oda vezet, hogy a vállalat a minőséget teljesen figyelmen kívül hagyja és csak a költségek csökentésére törekszik. Ez ellentmond McAfee és McMillan modelljének, ahol a költség+díj szerződés sosem volt optimális, mert nem a legalacsonyabb költséggel termelő vállalatot hozta ki győztesnek az aukció során.

A szerződés fajtája a szállító kiválasztásának módját is befolyásolja (Bajari, McMillan és Tadelis 2003). Ahogy már korábban is láttuk, költség+díj szerződések esetében ugyanis a versenytárgyaláson alapuló kiválasztás nem hatékony: könnyen lehet, hogy egy magas költségszinttel dolgozó vállalat adja be a legalacsonyabb ajánlatot. A költség+díj szerződések esetén tehát leginkább tárgyalásos úton szokták kiválasztani a szállítót. Ahogy korábban is láttuk, minél komplexebb a projekt, annál nagyobb az utólagos módosításokat rugalmasan kezelni képes költség+díj szerződések előnye, tehát a tárgyalásos kiválasztás valószínűsége is. Viszont minél több potenciális pályázó van, annál nagyobb lehet a versenytárgyalásból adódó költségmegtakarítás. Komplex projekteknél a fix-áras szerződések és versenytárgyalás nem hatékony. Mivel ilyen projekteknél gyakori, hogy újra kell tárgyalni a terveket, az ezt előrelátó pályázók eltitkolják, ha hibát találnak a tervekben, alacsonyabb árajánlatot adnak be, az újratárgyalási szakaszban pedig kihasználják információs előnyüket azért, hogy magasabb profitot tehetnek zsebre.

A költség+díj szerződéseknek más előnyeik is lehetnek. Egyrészt lehetőséget teremt arra is, hogy a beszállító és a kiíró egyeztesse a terveket és felderítsék az esetleges hibás pontokat már a szerződés megkötése előtt. Tehát olyan beszállítóval érdemes megkezdeni a tárgyalásokat, aki várhatóan kooperatívan viselkedik egy ilyen tárgyalási folyamat során. másrészt egy versenytárgyalás kiírása idő és pénzigényes folyamat, a tárgyalás esetében ezeknek a költségeken is spórolni lehet. A versenytárgyalás során a kiírónak olyan információkat is nyilvánosságra kell hoznia, amiket esetleg nem szeretne.

1.1.3. A kormányzat és a hivatal

Ebben részben a kettős „megbízó-ügynöki" viszony másik ágát vizsgáljuk, vagyis azt, hogy a kormányzat mit tehet azért, hogyan segítheti elő, hogy a hivatal az adófizetők érdekekeinek megfelelően bonyolítsa le a közbeszerzést. A kormányzat és a hivatalnok viszonya hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszony. A szereplők céljai eltérőek lehetnek. A kormányzat céljai a közjó előmozdítása, valamilyen közjószág hatékony biztosítása vagy egyéb politikai célok, a hivatalnok célja viszont saját jólétének a növelése, amely általában a hivatal költségvetésének növelésén keresztül érvényesíthető, ezáltal nagyobb befolyásra, jobb munkakörülményekre tehet szert. Kormányzat és a hivatal viszonyában az információs aszimmetria is tetten érhető: a hivatalnok közelebb van a közbeszerzési eljáráshoz, sokkal jobban ismeri annak részleteit, mint a kormányzat (Laffont és Tirole 1993, Trepte 2004). A hivatalnok vissza is élhet információs előnyével. Előfordulhat, hogy a hivatalnok nem a legjobb ajánlatot benyújtót hozza ki győztesnek, hanem azt a pályázót, aki a legtöbbet fizeti neki (korrupció), vagy más szempontok miatt számára a legkedvesebb (nepotizmus, favoritizmus), vagy érdekcsoportok nyomására (state capture) is cselekedhet így. Az érdekcsoportok tevékenységének az állami szabályozásra gyakorolt hatásával az 1.2 fejezetben foglalkozunk. Korrupció előfordulása akkor valószínűbb, ha a korrupció kínálati oldalán, vagyis a hivatalnokok körében van erre ösztönzés. Amennyiben a hivatalnok fizetése alacsony, nagyobb gyakorisággal várhatjuk, hogy elfogadja a pályázatok kedvező elbírálásért adott csúszópénzt. Ugyancsak növeli a korrupció előfordulásának veszélyét, ha nagy a hivatalnok diszkrecionális döntési jogköre. Mindezek mellett a korrupció létrejöttéhez nem elég a kínálat, szükséges az is, hogy a vállalatoknak legyen ilyen irányú kereslete. A fejlődő országokban, ahol a piacok általában fejletlenek és a kormányzat az egyik legfontosabb vásárló, a korrupcióra való késztetés is nő. A korrupció egyébként nem biztos, hogy

hatékonysági problémákhoz vezet a közbeszerzés esetén. Valószínűleg ugyanis a leghatékonyabb cég lesz hajlandó a legtöbb kenőpénzt fizetni a hivatalnoknak, így korrupció esetén is ugyanazt a vállalatot hozhatják ki győztesnek. A kormányzat által kifizetett összeg viszont a csúszópénznek megfelelő összeggel nő, tehát amit a kormányzat megtakaríthatott volna, az a hivatalnok zsebébe vándorol (Trepte 2004).

A megbízó-ügynök probléma megoldási lehetőségei

A választott képviselők és a hivatalnokok közötti megbízó-ügynök probléma szokásos megoldása olyan reaktív stratégiák alkalmazását jelenti, mint a különböző szankciók kilátásba helyezése vagy a hivatalnokok ellenőrzése. McCubbins, Noll és Weingast (1987) szerint ezek az eszközök csak korlátozottan tudják megoldani a problémát. Az ellenőrzés egyrészt költséges, másrészt tökéletlen eszköz, mert egy hivatal tevékenységének eredményei nemcsak a hivatalnokok erőfeszítéseitől, hanem külső tényezőktől is függnek. Másrészt az ellenőrzés (különösen a rendszeres felülvizsgálat típusú) a hivatal által szolgáltatott információtól függ, a hivatal pedig nem érdekelt az őt rossz színben feltüntető adatok átadásában. A szankcióknak is számos hátrányai vannak. Amikor nehéz felderíteni a hivatalnokok szabályszegő viselkedését, akkor nagyon kemény szankciókat kell kilátásba helyezni, ahhoz, hogy elrettentő hatásuk legyen. Bizonyos esetekben lehet büntetőeljárás a szankció, de kisebb hibák esetén kisebb szankcionálási lehetőség (pl.hivatal elvesztése) áll csak rendelkezésre. Másrészt a politikusok sem érdekeltek a túl gyakori szankcionálásban, hiszen ez rájuk is rossz fényt vet. Ráadásul a szankciók elkerülésére tett erőfeszítések eltérítik a hivatalt eredeti feladatától.

McCubbins et al. (1987) szerint az eljárási szabályok is segítenek a képviselőknek megoldani a megbízó-ügynök problémát. Ezek a szabályok csökkentik a hivatalnokok döntési jogkörét, meghatározzák a hivatal számára a játékszabályokat, szabályozzák a hivatal tevékenységeinek sorrendjét, szabályozzák az információ gyűjtését és az információ nyilvánosságra hozását, korlátozzák a hivatali döntéseket. Greenstein (1983) az eljárási szabályoknak a közbeszerzés területén való alkalmazhatóságát vizsgálja. McCubbins et al. (1987) szerint ezeknek a szabályoknak bíróság előtt kikényszeríthető jól definiált szabályoknak kell lenniük, amelyek nem szubjektív információkra támaszkodnak és lehetőleg kvantifikálhatók. Greenstein (1993) szerint emiatt komplex beszerzéseknél kevésbé alkalmazhatók, nem lehet őket az adott eset egyedi jellemzőihez igazítani. Állítását a számítógépek egyesült államokbeli

közbeszerzésének példáján szemlélteti. Például az információ felhasználásra vonatkozó szabályok meghatározzák, hogy hivatalnak milyen információt kell a döntéshozatalban felhasználnia, illetve milyen információkat kell figyelmen kívül hagynia, és hogyan válassza ki az információk alapján a győztest. Ezek a szabályok akkor működnek jól, ha a pályázat kiírásában minden releváns faktort specifikálni tudnak. Komplex beszerzések esetében (mint például egy számítógépes rendszer) ez nem feltétlenül van így, a megrendelő nem tud minden fontos faktort előre meghatározni (vagyis nem tudnak tökéletes szerződést írni), akkor az eladóknak érdekükben áll, hogy a nem specifikált jellemzőkön spóroljanak, ezáltal alacsonyabb árajánlatot tudnak benyújtani, és növelik a nyerés esélyét, valamint a pályázat megnyerése esetében erős alkupozícióból vehetnek részt a szerződés újratárgyalásában. Az eljárási szabályok egy másik csoportja azt szabja meg, hogy hogyan értékeljenek olyan pályázatokat, amelyek több fontos jellemző szerint különböznek. Az egyes cégek ajánlatainak több jellemző szerinti összehasonlításában benchmarkokat használnak. Ez azért lehet probléma, mert a benchmarkok sosem tudják egészen leképezni azt, amire a hivatalnak szüksége van. Ha ez alapján bírálják el a pályázatokat, akkor az eladók erre optimalizálnak, nem azt próbálják kitalálni, hogy a hivatalnak mire is van igazából szüksége. Kvantitatív teljesítmény mércék nem lehetnek tökéletes mérőeszközök komplex környezetben. Az eljárási szabályok harmadik fontos típusa a döntések sorrendiségét meghatározó szabályok. Ide tartozik a kiíró és a pályázók közötti kommunikációnak a pályázat különböző szakaszaiban való szabályozása. Az egyesült államokbeli szabályozás szerint a technikai specifikációk kidolgozása előtt a hivatalnokok konzultálhatnak a pályázókkal, de akkortól, amikor hivatalosan elkezdik a specifikációk leírását, onnantól kezdve nem. Ezekkel az előírásokkal az a probléma, hogy azt feltételezik, hogy a hivatal előre, a különböző alternatívák tesztelése nélkül tudja, hogy milyen berendezésre van szüksége. A pontos specifikációk hátránya az is, hogy mivel a vállalatok a lehető legalacsonyabb összeget akarják ajánlani, ezért nincsenek ösztönözve arra, hogy a specifikációkon túl bármit is kínáljanak a kiírónak. Ráadásul reputációs hatás gyenge, mert a pályázókat csak az a ajánlatuk alapján értékelik, nem a múltbeli viselkedésük alapján. Igy a jelenlegi beszállítókat semmi sem ösztönzi ara, hogy plussz szolgáltatásokat nyújtsanak, hiszen nincs meg az a motiváció, hogyha elégedettek velük, akkor az jövőbeni megbízások elnyerésénél növeli esélyüket. Igy a hivatal nehezen tudja megbüntetni a rossz szállítókat. A hivatal egyik büntetési eszköze a szerződés felbontása. Ez az eszköz azonban nem jó arra, hogy az éppen elégséges szolgáltatást nyújtó céget jobb teljesítményre ösztönözze.

Összességében Greenstein (1993) szerint az eljárási szabályok alkalmazásánál annak előnyit és hátrányait kell mérlegelni. Az eljárási szabályok előnye, hogy nagyobb árversenyt teremtenek, mivel a szabályok miatt a hivatal nem tudja a beszállítók minden minőségi jellemzőjét figyelembe venni. Ugyanakkor ez némely esetben rossz választáshoz vezet, hiszen releváns információkat kell figyelmen kívül hagyni. Ez a torzítás nem a szoft információk létéből fakad, hanem abból, hogy ezeket a szoft ismérveket nem lehet jól szabályozhatóan, kvantifikálhatóan mérni. Az eljárási szabályok előnye az is, hogy lehetővé teszik azt is, hogy az ellenőrzés egy részét maguk a jelöltek végezzék, hiszen a vesztes pályázók a legkisebb eljárási hiba esetén is érdekeltek a fellebbezésben. Tehát hosszútávon, az egész kormányzat számára lehet, hogy jobban megéri egy szabályozott közbeszerezés, mert bár vannak költségei, de jobb, mint egy alkudozásoktól szabdalt és ezáltal végtelenségig elnyújtott eljárás.

Kelman (2002) szerint a közbeszerzések esetében a szabályok három ok miatt nem segítenek a jó döntések meghozatalában. Először is a szabályok többségének nem az a célja, hogy elősegítse a jó döntések meghozatalát, hanem az, hogy a hivatalnokok döntési jogosítványainak szűkítésével megakadályozza a visszaélést. Ezek a szabályok tehát megakadályozzák, hogy a nem becsületes hivatalnokok nagy kár okozzanak, egyébként viszont sokszor vezetnek rossz döntéshez. Végeredményben a szabályok mindennapos hibaforrást jelentenek alkalmanként előforduló nagyobb veszteségek elkerülése érdekében. Például az USA-ban létezik olyan szabály, ami megtiltja a hivatalnokoknak, hogy egyenként tárgyaljanak valamelyik pályázóval a közbeszerzés kiírása után. Ennek a szabálynak az a célja, hogy a hivatalnok ne hozhassa előnyös helyzetbe valamelyik pályázót, eközben viszont nagyon értékes információktól fosztja meg a közbeszerzőket. A második probléma a közbeszerzési folyamat szabályozásával Kelman szerint az, hogy a szabályok nehezen változtathatóak. A közbeszerzéseket körülvevő társadalmi-gazdasági környezet azonban gyorsan változik, így lehetséges, hogy egy szabály, amely korábban csak alkalmanként eredményezett rossz döntéseket egy idő után sorozatban vezet ide. A harmadik probléma, hogy a szabályokon alapuló döntéshozatal tartósan fennmaradó nem szándékolt negatív következményekkel járhat. Példaként azt a szabályt említi, amely kimondja, hogy nem lehet figyelembe venni a pályázatok elbírálásánál egy cég korábbi közbeszerzéseken nyújtott teljesítményét. A szabály célja az volt, hogy azonos versenyfeltételeket biztosítson a pályázóknak, de emellett jelentősen csökkentette a vállalatoknak jó teljesítményre való ösztönzését, hiszen így kevésbé lehetett a jó teljesítményt jutalmazni, a rosszul teljesítő vállalatokat pedig megbüntetni. A szabályokon alapuló szervezeti döntéshozatalnak további

hátránya, hogy meglassítja a döntésehozatalt és késésekhez vezethet. Ugyancsak probléma, hogy a hivatalnokok hajlamosak a szabályokat az előírt maximális teljesítményként értelmezni, tehát a szabályok pontos betartására ügyelnek, viszont azon túl többletteljesítményt nem végeznek. Emiatt háttérbe szorul az innováció.

Az egyesült államokbeli közbeszerzési reform egyik alapeleme volt a túlszabályozottság csökkentése. Növelték a döntéshozatalban a hivatalnokok döntési jogkörét azzal, hogy a "legjobb ár" elv helyett a "legjobb érték" elv alapján kell kiválasztani a győztest, ami a szubjektívebb minőségi jellemzők figyelembevételét is jelenti. A reform óta beszállító korábbi teljesítménye is fontos szempontként vehető számításba. Nagyobb teret engedtek a közbeszerzők és a vállalatok együttműködésére, szabályozottan, de lehetőséget biztosítva a pályázat korai szakaszában való kommunikációra is (Kelman 2002).

A korrupció visszaszorításának eszközei

Ahogy az előző részben is láttuk az ellenőrzés, a szankciók, illetve a hivatalnokok döntési jogkörének eljárási szabályokkal való korlátozása mind olyan eszközök, amik elősegítik, hogy a hivatalnokok a kormányzat érdekeinek megfelelően cselekedjenek. Ezek az eszközök a korrupció visszaszorításának is fontos eszközei értelemszerűen. Soreide (2002) szerint a közbeszerzésben dolgozó hivatalnokok viselkedésére etikai kódexet kell kidolgozni. Ennek szabályoznia kell, hogy az ajándékokat, juttatásokat hogyan kell kezelni, hogyan lehet külső felekkel kommunikálni, mi a teendő akkor, ha a kollégák között a korrupció gyanúja felmerül. Ugyancsak fontos az összeférhetetlenségek szabályozása. Például a közbeszerzésért felelős hivatalnokoknak nem lehet érdekeltségük a pályázatokon részt vevő vállalatokban.

A korrupció visszaszorításának eszközei között a szerzők az átláthatóság fontosságát is hangsúlyozzák (Soreide 2002, Trepte 2004). Az információ bizalmas kezelése lehetőséget nyújt a megvesztegetésre, ezért az eljárásban átláthatóság biztosítása elsőrendű fontosságú. Ehhez hozzátartozik a tenderkiírás minél korábbi nyilvánosságra hozatala, amely tartalmazza a közbeszerzés alapelveit, a kiválasztott eljárási módot, a legfontosabb szabályokat és időkorlátokat, az értékelés szempontjait, a benyújtandó dokumentumokat és más fontos feltételeket. Ugyanakkor látni kell, hogy az ajánlat tartalmazhat üzleti titkot is, aminek nyilvánosságra hozatala csökkentheti a cégek versenyelőnyét. Ezért fontos, hogy általános bizalom álljon fenn az ügyet kezelő hivatallal szemben. A bizalom javításának további része, hogy a sikertelen ajánlattevőknek elmagyarázzák a visszautasítás indokait, valamint

lehetőségük legyen a panasztételre. Ehhez külön szervezet, egy fellebbezési tanács létrehozása lehet a megoldás.

Az ellenőrzés, szabályozás és átláthatóság biztosítása mellett azonban más eszközei is vannak a korrupció visszaszorításának. Soreide (2002) a közbeszerzések megszervezésében a legfontosabbnak a teljesítmény-értékelés és egy független közbeszerzési hivatal felállítását tartja. A teljesítmény-értékelési rendszer bevezetése és a pályázatoknál a korábbi teljesítmény figyelembe vétele jobb teljesítményre ösztönözné a vállalatokat és növelné a korrupció költségét is azáltal, hogy az veszélyeztetné a jövőbeli pályázatokon való sikeres szereplést. Ugyanakkor ez megnehezíti a az új vállalatoknak és főleg a kisvállalkozásoknak a piacra való belépését. A másik javasolt szervezeti változtatás egy független közbeszerzési hivatal felállítása. Ebben kevés, de jól fizetett, képzett hivatalnok dolgozna, akik elszámoltathatóak lennének a közbeszerzéseken nyújtott vállalati teljesítményekkel kapcsolatban. A korrupcióra való hajlandóságot viszonylag magas fizetés és az állás elvesztésének lehetősége csökkentené.

Soreide (2002) szerint a korrupció elleni küzdelem egyik fontos eszköze a korrupciót lehetővé tevő bizalmi kapcsolathálók megzavarása, kialakulásuk meggátolása. Ilyen eszköz lehet a közhivatalnokok rotációja. Jó megoldás lehet az értékelési munka szétválasztása a közbeszerzést végző szervezetben, tehát külön egység értékelné a pályázatok technikai és gazdasági jellemzőit (ár). A korrupció csökkentésének másik eszközét a közbeszerzés egyszerűsítésében látja. A szabályoknak tisztának és egyszerűnek kell lennie, a bonyolult és gyakran változó szabályozás ugyanis nehezen átlátható, így elősegíti a korrupció kialakulását. A korrupció veszélye azzal is csökkenthető, ha a beszerzett javak nem új fejlesztésű termékek, hanem tömegtermékek. Kisebb a lehetőség visszaélésre ugyanis akkor, ha olyan homogén termékről van szó, amelynek jól működő piaca van. Ekkor az árak összehasonlíthatóak, így hamar kiderül, hogy a kormányzat irreálisan sokat fizetett valamilyen termékért. Fontos a korrupciós kockázat csökkentésében a tenderhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások (pl. infrastruktúra javítása, karbantartása) beszerzésének szabályozása is. A kiegészítő tevékenységgel kapcsolatban felmerül, hogy ezeket új közbeszerzési eljárás keretében kell-e beszerezni, vagy a pályázatnyertes cég végezze el. Ez utóbbi esetben monopólium kialakulásának a veszélye állhat fenn, amit előre meghatározott díjszabással lehet csökkenteni.

Ahogy korábban is említettük a korrupció nemcsak a hivatalnokoknak viselkedésétől, hanem a vállalatoknak a kedvező elbírálás, vagy a pályázatot segítő bizalmas információk iránti keresletétől is függ. A korrupció tehát a kereslet csökkentésén keresztül is mérsékelhető. Az

OECD ún. fehér-lista összeállítását szorgalmazza. Erre csak olyan vállalatok kerülhetnének fel, akik tanusítják, hogy betartanak minden korrupció-ellenes törvényt és van belső irányító és elszámoló gyakorlatuk.

1.1.4. Privatizáció

Ahogy a bevezetőben is említettük a közbeszerzés a kormányzatnak ahhoz a döntéséhez kapcsolódik, hogy mit állítson elő ő maga, illetve mit szerezzen be a piacról. A tranzakciós költségek gazdaságtana szerint ha lehetséges tökéletes szerződést írni, akkor a tulajdonjogok elosztása nem számít az adott tranzakció kimenetelének szempontjából. Amennyiben azonban nem lehet tökéletes szerződést kötni, lényeges, hogy kinél vannak a tulajdonjogok. Ha ugyanis olyan eset merül fel, amit az eredeti szerződés nem szabályoz, a feleknek újra tárgyalásba kell bocsátkozni és alkut kell kötni a korábban előre nem látott hasznok és költségek felosztásáról. Ilyen esetben erősebb az alkupozíciója annak félnek, akinél a tulajdonjogok vannak, tehát ő tudja inkább saját érdekeit érvényesíteni az újratárgyalás során. Ebből az következik, hogy a tulajdonjogokkal rendelkező félnek erősebb az ösztönzése arra, hogy beruházzon az adott tevékenységbe, hiszen az erősebb alkupozíciója révén meg tudja szerezni a beruházásból származó hasznot.

Hart, Shleifer és Vishny (1997) ezt az elméletet alkalmazza a privatizáció esetére is. Véleményük szerint a privatizáció kérdése nem a verseny áldásos, árcsökkentő hatásával függ össze. Elvileg az is elképzelhető, hogy több állami tulajdonú szerevezet verseng valamiért, és magántulajdonú monopólium is kialakulhat. A privatizáció, illetve a tulajdon kérdése azt feszegeti, hogy kinek érdemes a reziduális kontrolljogokat adni. Modelljükben valamilyen a köz szempontjából fontos szolgáltatást nyújtó intézmény működtetésénél vizsgálják, hogy a magántulajdon vagy a köztulajdon az előnyösebb tulajdonforma. Az intézmény tulajdonjoga és a szolgáltatás megszervezése nem válik el modelljükben. Feltételezik, hogy egy intézményt működtető (közalkalmazott vagy magánszervezet) szolgáltató kétféle beruházást eszközölhet. Lehetséges, hogy a szolgáltatás vagy termék minőségének javítására fordít erőforrásokat, vagy dönthet úgy is, hogy a költségek csökkentésére dolgoz ki új megoldásokat. A költségek csökkentése azonban a szolgáltatás vagy termék minőségének a romlását eredményezi. Amennyiben az intézmény köztulajdonban van és a szolgáltató közalkalmazott, akkor minden költségcsökkentést vagy minőségjavítást meg kell tárgyalnia a tulajdonos kormányzattal

(hivatallal), így a költségcsökkentésbe vagy minőségjavításba történő beruházása hozamának csak egy részét kapja meg, ráadásul az alkupozíciója igen gyenge, hiszen csak egy alkalmazottról van szó. Ezáltal az optimálisnál kisebb mértékbn fog a közalkalmazott költségcsökentő vagy minőségjavító beruházásokat eszközölni. Amennyiben az intézmény magántulajdonba kerül és szerződik a szolgáltatást megrendelő kormányzattal, akkor a költségcsökkentésből adódó megtakarítás teljes egészében az ő használt fogja növelni. Abban az esetben azonban, amikor jobb minőségű, de drágább szolgáltatást akar előállítani, azt a megrendelővel, a kormányzattal is meg kell tárgyalnia, hiszen ez a szerződés módosítását jelenti. A tulajdonos magánszervezet ugyanakkor erősebb alkupozícióval rendelkezik, mint egy közalkalmazott mert nem helyettesíthető. Összességében a magánszervezetnek mind a költségcsökkentésre, mind a minőség javítására irányuló ösztönzői erősebbek, mint egy közalkalmazottnak, ugyanakkor a költségcsökkentésre való ösztönzése túl erősnek tekinthető, a vállalat ugyanis nem számol a költségcsökkentésnek a minőségre gyakorolt negatív hatásával. Mindezek következményeként a szolgáltatás költsége mindig alacsonyabb lesz magántulajdon esetén, a minőség viszont vagy alacsonyabb vagy magasabb lesz, mint köztulajdon esetében.

A köztulajdon tehát akkor lehet optimális, ha a költségcsökkentés jelentősen rontja a szolgáltatás minőségét. Ez önmagában azonban nem elegendő, ehhez azonban még az is kell, hogy a közalkalmazottak minőségjavításra történő ösztönzése ne legyen gyengébb, vagy összességében a minőségjavító beruházás mértéke legyen alacsony. Amennyiben ugyanis a magánszervezet minőségjavító innovációra való ösztönzése erősebb, a túl erős költségcsökkentési ösztönzés ellenére is a magántulajdon felé billentheti a mérleget. Azokban az iparágakban tehát, ahol az innovációnak nagyon nagy jelentősége van, a köztulajdon vonzereje meglehetősen alacsony (Shleifer 1998). Ugyancsak mérsékli a költségcsökkentésnek a minőségrontó hatását, ha a fogyasztók maguk vásárolják a szolgáltatást, és a szolgáltatók között versengés van. Ilyen hatása van a reputáció építésnek is: azok a magánvállalatok, akik a jövőben is akarnak pályázni állami megrendelésre nem ronthatják le szolgáltatásuk minőségét. Tehát összefoglalva a köztulajdon olyan esetekben lehet optimális, amikor a költségcsökkentésnek jelentős minőségrontó hatása van, az innováció nem túl fontos, kicsi a versengés a magánvállalatok között és a reputációs ösztönzők is gyengék (Shleifer 1998). Olyan tevékenységek esetében érdemes tehát közösségi tulajdonba venni a szolgáltatást, ahol az innováció és a költségek visszafogása nem olyan lényeges és a szerződések tökéletlensége abból fakad, hogy a kormányzat nem tudja pontosan előre, hogy mit akar, tehát gyakori változtatásra kell számítani a kormányzati célokban.

Tovább csökkenti a köztulajdon vonzerejét, ha figyelembe vesszük azt is, hogy a köztulajdonba vett szolgáltatás előállításáért felelős hivatalnokok nem feltétlenül a közjó előmozdítására törekednek, hanem saját személyes céljaik elérésére. A kormányok hajlamosok az állami vállalatok élére saját klienseiket ültetni, a hivatalokban korrupció is előfordul.

1.2. Az állami szerepvállalás befolyásolására irányuló törekvések társadalmi költségei: a járadékszerzés elmélete

A járadékszerzés elmélete (angolul „theory of rent seeking", melyet magyarra gyakran a „járadékvadászat elméletének" is fordítunk), azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy hogyan vezethet a vállalatok mesterségesen létrehozott járadékokra való törekvése a társadalom erőforrásainak elpazarlásához. Erre tipikus példáik a különböző lobbytevékenységek. Ezt a folyamatot először Gordon Tullock írta le 1967-ben, a járadékszerzés (rent seeking) kifejezést pedig Anne Krueger használta 1974-ben. A járadékszerzés elméletének keletkezése előtt a közgazdászok (nagy részben) azt gondolták, hogy a profitszerzési cél alapvetően az innovációt és a hatékony versenyt segíti elő. Ebben a fejezetben tehát, mielőtt bemutatnánk a járadékszerzés elméletét, először azt mutatjuk be, mit gondoltak a közgazdászok korábban a járadékról. De még ez előtt kitérünk arra, mi is tulajdonképpen a járadék.

1.2.1. Alapfogalmak

A járadék fogalmát már a klasszikus közgazdászok, Adam Smith és David Ricardo is használta. Adam Smith szerint különböző termelési tényezők különbözőképpen hozhatnak hasznot a tulajdonosaiknak. A tőke kamatot hoz tulajdonosainak, a munkavégzés bért, a föld pedig járadékot. A föld különleges tulajdonsága, hogy olyan erőforrás, amely korlátozottan áll rendelkezésre, nem bővíthető, ha több mezőgazdasági termékre van szükség. Emiatt bizonyos földek tulajdonosai magasabb járadékra számíthatnak. A mai közgazdasági gondolkodásban járadéknak azt a jövedelemrészt nevezzük, amennyivel a tulajdonos többet kap, mint ami a tényező más felhasználási lehetőségeivel lehetséges. (Tollison 1982.)

A közgazdászok szerint a járadék nem csak eleve szűkös erőforrások birtoklásából fakadhat, hanem elképzelhető, hogy a vállalatok maguk teremtenek elő szűkösséget. Ha egy vállalatnak monopol hatalma van, azaz nincsenek versenytársak a piacon, akkor a vállalat korlátozhatja a termelt mennyiséget, így teremtve szűkösséget. Emiatt a vállalat elvileg megemelheti az árat, és így több jövedelemre tehet szert, mint a költségei (és mint ami a tényezők egyéb felhasználásaival lenne lehetséges) (McChesney, 1998). Ebben az értelemben a járadék a közgazdasági profit fogalmával egyenlő.

A járadék, mint az innováció és a verseny elősegítője

A klasszikus közgazdaságtan szerint a járadék (profit) az, amely a hatékony versenyt és az innovációt elősegíti. Ez a következő módon történik: Ha bizonyos termékekre megnő a kereslet, akkor ezek magasabb áron adhatók el, tehát járadék szerezhető belőlük. Ezért, ha egy vállalat ezt észreveszi, ilyen termékeket fog gyártani a magasabb profit miatt. Egy idő múlva persze mások is észreveszik ezt, belépnek a piacra, és aláígérnek az eddigi gyártónak, hogy részesedést szerezzenek. Ez egészen addig folytatódik, míg az ár a költségek felett van, így addig-addig jelennek meg új vállalatok, amíg megszűnik a járadék. Így járul hozzá a profitmotívum a gazdaság rugalmas alakulásához.

Ha továbbá egy vállalat kifejleszt egy új terméket, amelyre az embereknek szüksége van, ezt kezdetben csak ő gyártja, így költségei feletti áron is adhatja, tehát profitra (járadékra) tesz szert. Később persze mások is előállnak ilyen, vagy hasonló termékekkel, és olcsóbb áron kínálják, így megszűnik a járadék. Emiatt a vállalatok folyton keresik az olyan új termékek kifejlesztésének lehetőségét, melyre igény van a piacon. Így járul hozzá a profitmotívumra való törekvés az innovációhoz.

Látható, hogy e szerint a megközelítés szerint járadék alatt azt a jövedelmet értjük, amely a termékek költség feletti áron való értékesítéséből származik. Ez a közgazdaságtan profit fogalmával egyezik meg. Ezek a járadékok mindig valamilyen szűkösségből származnak. A klasszikus közgazdaságtan szerint a verseny miatt a szűkösség idővel megszűnik és vele a járadék is. Ezek tehát csak kvázi-járadékok (Tollison 1982).

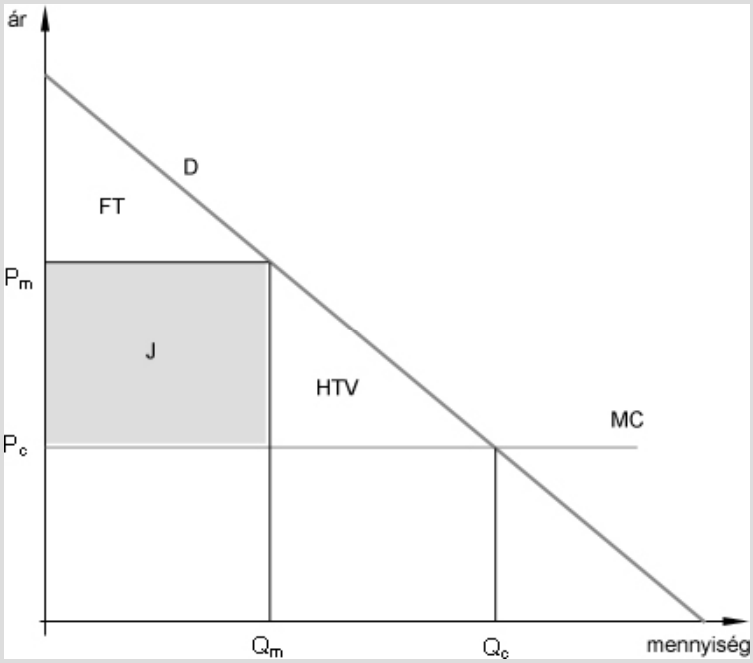
A klasszikus közgazdaságtan is ismer azonban olyan esetet, amikor hosszú távon is létezik pozitív járadék. Ilyen például a természetes monopólium esete. Természetes monopóliumról akkor beszélünk, ha a piacot leghatékonyabban csak egy cég tudja kiszolgálni. Ennek oka rendszerint a fix költségek és a változó költségek arányából származik.

A fix és változó költségek

Fix költség alatt a közgazdaságtan azokat a költségeket érti, amelyek nem függnek attól, hogy a vállalat hány terméket ad el. A változó költségek pedig azt jelentik, hogy ezen felül mennyibe kerül egy termék előállítása. Ha például taxi szolgáltatást szeretnék indítani, az engedély megszerzése fix költség, mivel ugyanannyiba kerül, bármennyi utast szállítok is. A benzin viszont változó költség, mert ára a szolgáltatás mennyiségével egyenesen arányos.

A monopóliumok, a járadék, a fogyasztói többlet és a holtteherveszteség

1. ábra: Monopólium és járadékszerzés



Az 1. ábra szemlélteti a monopóliumból származó járadékot. Az *MC* (határköltség) függvény azt mutatja, mennyibe kerül adott mennyiség esetén a következő termék előállítása. *D* a keresleti függvény, mely megmutatja, adott ár mellett mekkora mennyiségre van igény a piacon. (Mint látható, ez negatív lejtésű, mivel az ár csökkenésével egyre nő a keresett mennyiség). Versenypiac esetén P_c ár az egyensúlyi, és a piacon Q_c mennyiséget termelnek. Ebben az esetben nincs járadék. E felett az ár felett járadék lenne a piacon, ezért ha egy termelő árat emelne, a többiek ez alatt tudják kínálni a terméket pozitív profittal, így senki sem fog tőle vásárolni. *MC*-nél alacsonyabb áron pedig a vállalatok nem fognak termelni, mert a bevétel nem fedezi a költségeiket. Egy racionális monopólium azonban csak Q_m mennyiséget termel, ezt pedig a keresleti görbe alapján P_m áron tudja eladni. Minden egyes termék előállításáért P_m árat kap, és mindegyiket *MC* költségen állítja elő. Termékenként tehát $P_m - MC$ profitra tesz szert, az összes profitja tehát $Q_m(P_m - MC)$. Ez pont a *J* terület nagyságának felel meg az 1. ábra szerint.

Ha a fix költségek nagyon magasak, az azt eredményezi, hogy nem hatékony egynél több vállalatnak működni a piacon. Például ha egy város villamosenergia-ellátását tekintjük, senkinek nem éri meg egy második villamoshálózatot felépíteni. Mivel a hálózat felépítése (fix költség) túl magas, nem éri meg a várható jövedelem a beruházást, így a hálózatot

birtokló vállalat monopol villamosenergia-szolgáltatóvá válik[2]. A monopol vállalat olyan termelési szintet (illetve árszintet) választ meg, amely mellett profitja (bevételeinek és költségeinek különbsége) a lehető legnagyobb. Belátható, hogy ez a versenyzői piacnál magasabb árat és alacsonyabb eladott mennyiséget és pozitív profitot jelent a vállalatnak.

Ez a járadék abból származik, hogy a fogyasztók magasabb árat fizetnek az adott szolgáltatásért. A közgazdaságtanban annak számszerűsítésére, hogy mennyivel járnak jobban vagy rosszabbul a fogyasztók különböző esetekben, a fogyasztói többlet kifejezést használjuk. Az 1. ábra keresleti függvényének egy pontja azt mutatja, hogy adott mennyiségű termékért mennyit volnának hajlandók fizetni a fogyasztók maximálisan. Ha a piaci ár ennél kevesebb, akkor a maximálisan kifizethető ár és a piaci ár különbsége a fogyasztóknál marad. Ezt nevezzük fogyasztói többletnek. Az adott ár mellett az összes fogyasztói többlet tehát az 1. ábra alapján a keresleti függvény és a piaci ár közé eső terület. (Az árnak megfelelő vízszintes egyenes feletti háromszög) Monopol ár esetén ezt az ábrán az *FT* feliratú háromszög jelzi.

Ennek segítségével már könnyebben elemezhető a monopólium hatása. Versenyár esetén az ár P_c, a fogyasztók tehát az *MC* fölé eső háromszögnyi fogyasztói többlettel rendelkeznek, a termelők pedig nem szereznek járadékot. Monopolár esetén a fogyasztói többlet lecsökken az FT háromszög nagyságának mértékére, ekkor azonban a termelők J nagyságú járadékot szereznek. Kérdés azonban, mi történik a HTV feliratú háromszöggel. Ezt monopólium esetén senki nem szerzi meg. Ez tehát a monopóliumból származó jóléti veszteség, melyet holttehervesztességnek hívunk.

Az előzőkből látható, hogy a monopóliumok létrehozása egyrészt elosztási, másrészt hatékonysági kérdés. Elosztási, mivel jövedelem-átcsoportosítást jelent a fogyasztóktól a monopóliumnak, és hatékonysági, mivel csökken a társadalomban az összes többlet. A monopóliumokkal kapcsolatban ezek a tények régen ismertek voltak a közgazdászok számára. A monopóliumok okozta társadalmi veszteség megszűntetése érdekében ezért különböző intézkedéseket szorgalmaztak. Magánkézben lévő természetes monopóliumok esetén a monopol árak letörésére szabályozást vezettek be. A kormány bizonyos szektorokban, melyekben természetes monopóliumok alakulnak ki, szabályozza az árakat. Ez történhet közvetlenül az ár megállapításával (például Magyarországon a vasút, vagy a gáz árának esete), vagy a megtérülés szabályozásával (például a telefonszolgáltatás esetén). Bármely módszert alkalmazzák is, a cél az árak költség szintre csökkentése. Az ár csökkentésével a járadék és a holttehervesztesség is csökken, illetve megszűnik.

[2] Persze abban az esetben, ha a vezetékeken nem csak egy vállalat szolgáltathat, hanem bárki, akkor a fix költség eltűnik, és megvalósulhat a verseny.

A természetes monopóliumok mellett léteznek olyan monopóliumok, melyeket a vállalatok maguk hoznak létre felvásárlásokon és összeolvadásokon keresztül. Miért áll ez érdekükben? A csökkenő átlagköltség (méretgazdaságosság) mellett erre a következők miatt törekedhetnek: Mint láttuk, versenyhelyzetben nincs járadék, mert a vállalatok egymás alá kínálnak, amíg az árak a költségeket meghaladják. Céljuk tehát, hogy megállapodjanak a magasabb árban, így felosztva a járadékot. Ekkor sem bízhatnak azonban egymásban – egy ilyen kartellben rövid távon minden vállalatnak az az érdeke, hogy csökkentse az árat, elcsalja a többiektől a vevőket, így megszerezve majdnem az egész járadékot. Ezt a bizalmatlansági problémát a vállalatok úgy oldhatják meg legegyszerűbben, ha egyesülnek, aztán a járadékból a részvények arányában osztoznak. Az ilyen problémákra versenyszabályozást használják, mely megtiltja árkartellek létrehozását, és csak akkor engedélyezi vállalatok egyesülését, ha az nem jár a monopolhatalom kialakulásának veszélyével (McChesney, 1998).

1.2.2. A járadékok forrásai

Járadékszerzésről akkor beszélünk, ha a járadék nem természetes módon keletkezik (például a keresleti és kínálati viszonyok változásával, amikor egyébként is csak időlegesen létezik), hanem mesterségesen hozzák létre, például egy állami intézkedéssel, és a járadékért verseny alakul ki. Ebben az esetben azok az erőforrások, amiket a vállalatok arra költenek, hogy megkaparintsák a járadékot, társadalmi szempontból pocsékba mennek (Tollison 1982).

<u>Járadékszerzés monopólium esetén</u>

A hagyományos elméletben a monipolista által megszerezett profit, vagyis a monpol-járadék (1. ábrán *J*-vel jelölt terület) egyszerű jövedelemátcsoportosítást jelentett a fogyasztóktól a termelőkhöz. A monopólium által okozott társadalmi veszteségnek a fogyasztói többletből elveszett rész, az ún. holtteher-veszteség tekinthető (1.ábrán *HTV*-vel jelölt terület). Járadékvadászat esetén azonban a vállalatok a járadék egy részének, vagy annak egészének megfelelő összeget áldoznak arra, hogy megkaparintsák ezt a járadékot. Így a monopólium társadalmi költsége akár a járadék és a holtteher-veszteség együttes nagyságának megfelelő összegű is lehet. Tegyük fel például, hogy a kormány egy engedélyt ad ki két város közötti légi utasszállításra. Ha ezt több vállalat is tudná biztosítani, akkor a járadék megszerzésére és

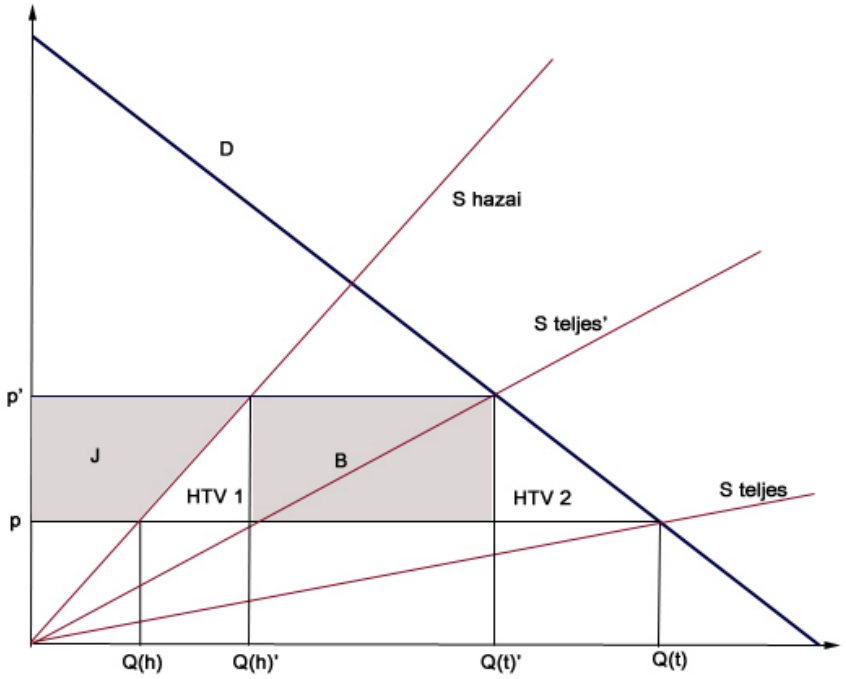
fenntartására fordított erőforrásokat hozzá kell adni a holtteher-veszteséghez, hogy megkapjuk a monopóliumból származó társadalmi veszteséget. (Mueller 2003)

Mesterségesen létrehozott járadékok nem csak monopóliumok miatt alakulhatnak ki. Ebben a fejezetben áttekintünk néhány tipikus formát: a külkereskedelmi korlátozásokat, a termelők támogatását és a szociális támogatásokat és állami beruházásokat.

Járadékszerzés külkereskedelmi korlátozásokkal

Monopoljogok adása mellett a járadékszerzés másik legfontosabb módja, ha külkereskedelmi korlátozásokat (vámokat vagy importkvótákat) vezetnek be. A járadékszerzés első modellje (Krueger, 1974) is kiemelte a külkereskedelmi korlátozások fontosságát. Anne Krueger megpróbálta számszerűsíteni, hogy két országban, Indiában és Törökországban mekkora a járadékok összege. Indiai számítási azt mutatták, hogy a figyelembe vett járadékok közül messze az importengedélyekből származott a legnagyobb járadék. (Az elemzés eredményeire és módszerére részletesen kitérünk később.) A külkereskedelmi korlátozások hatásának modellezésére Krueger (1974) egy többszektoros gazdaság (viszonylag egyszerű) makro modelljét mutatja be. Mi itt ezért egy ennél egyszerűbb, tankönyvi mikro modellt mutatunk be a korlátozások jóléti hatásairól (az úgynevezett Corden modellt) Csontos (1996) alapján.

2. ábra: A külkereskedelmi korlátozások jóléti hatása



A külkereskedelmi korlátozások hatását hasonlóan elemezhetjük, mint a monopóliumokét. Az importra kivetett mennyiségi korlátozások értelemszerűen csökkentik a termék kínálatát és a kivetett vámok szintén ilyen hatást gyakorolnak a termék megdrágítása révén. Így ezek a kereskedelempolitikai eszközök is a versenyzői piacnál alacsonyabb mennyiséghez, magasabb árhoz és járadék kialakulásához vezetnek

A keresleti és kínálati függvény

Ismét a termelt mennyiség szerepel a vízszintes, az ár pedig a függőleges tengelyen. A D keresleti görbe azt mutatja, hogy adott ár mellett mennyi termékre van igény a piacon. Itt a piac most a hazai piacot jelenti. Az *S* kínálati függvény azt mutatja, hogy adott ár mellett a termelők mennyit kínálnak az áruból. Ez a függvény növekvő: az ár növekedésével egyre több termelőnek éri meg ilyen terméket gyártani. A piaci ár az lesz, ahol a kereslet és a kínálat megegyezik, tehát ahol *S* és *D* metszi egymást.

Két kínálat összeadásánál a függvény meredeksége csökken. Ha két azonos kínálati függvényt összegzünk, az eredmény egy feleakkora meredekségű kínálati függvény lesz – hiszen adott ár mellett kétszeresére nő a kínálat.

S hazai legyen a belföldi termelők kínálati függvénye, *S teljes* pedig a belföldi és import kínálat együttesen. Az egyensúly az, ahol a teljes kínálat és a kereslet egyezik: a (*Q(t), p*) pont. A hazai piacon tehát *p* áron fognak *Q(t)* mennyiséget kínálni. Ebből a hazai termelők részesedése *Q(h)* lesz, hiszen a hazai kínálati függvény szerint *p* áron ennyit kínálnak a hazai termelők. Értelemszerűen a maradék ‚*Q(t)-Q(h)* mennyiség az import.

Tegyük fel, hogy az importra vámot vetünk ki, melynek eredményeképp a kínálat lecsökken *S teljes'* -re. Ennek megfelelően a hazai piacon az új egyensúly (*Q(t)', p'*), az ár tehát *p'*-re nő, a ennyiség *Q(t)'*-re csökken. A fogyasztói jólét a keresleti függvény és az adott árhoz tartozó vízszintes egyenes, a keresleti függvény és az y tengely által határolt háromszög. Ez a *p* és *p'* által határolt trapéz területével csökken. Az áremelés hatására a hazai termelők a *J*-vel jelölt trapéz nagyságú (többlet) járadékra tesznek szert, hiszen a kínálati függvényük mutatja meg, hogy mennyit lennének hajlandók termelni adott áron, és az ár e fölötti része az ő többletük. Az állam vámbevételre tesz szert, melynek nagysága az árváltozás és a vámok mellett importált mennyiség, és melyet az ábrán a *B* terület jelül. A trapéz többi része (a két fehér *HTV*-vel jelölt háromszög) elveszik, tehát ismét jóléti veszteség keletkezik. A *HTV 2* terület annak tulajdonítható, hogy az áremelés miatt csökken a fogyasztás (mint a monopólium esetében), a *HTV 1* pedig annak, hogy az országban pótlólagos erőforrásokat kellett a termék termelésére fordítani, melyek másra is használhatók lettek volna.

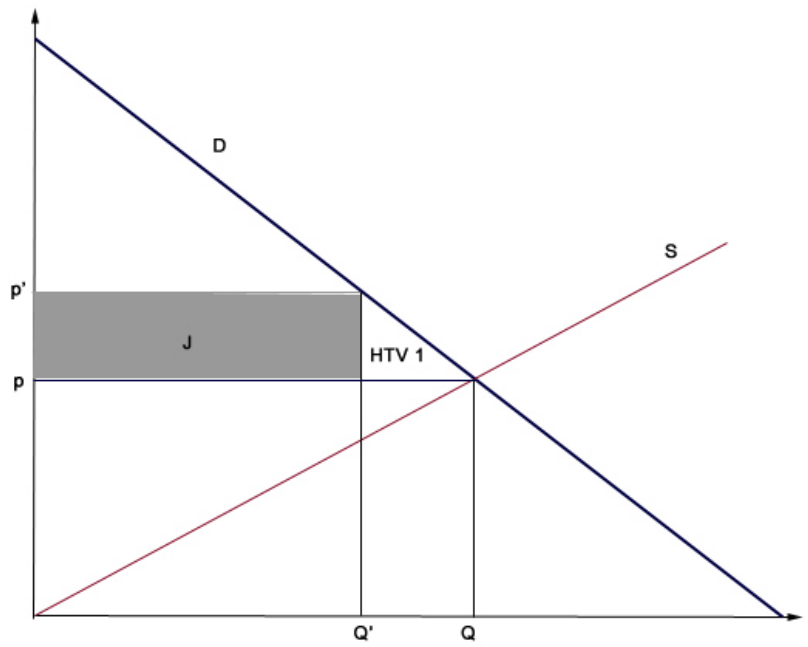
Ha az importot nem vámokkal korlátozzák, hanem mennyiségi korlátozásokat (importkvótákat) vezetnek be, az hasonló eredménnyel jár. Ha az előző példában az egyensúlyi *Q(t)-Q(h)* importot *Q(t)'-Q(h)'* nagyságúra korlátozzák, az eredmény megegyezik az előbb bemutatottal – azzal a kivétellel, hogy a *B* bevétel nem az államnál jelenik meg. Erre a többletbevételre azok a vállalatok tesznek szert, akik azon „szerencsések" közé tartoznak, hogy az ő termékeiket importálják. Látható, hogy a külkereskedelmi korlátozások ideális terepet nyújtanak a járadékszerző magatartásra. A korlátozás érdeke a *J* járadékra „vadászó" hazai szektornak. Ha importkvóták állnak fenn, akkor a kiválasztott vállalatoknak, akitől magasabb áron importálnak és ezért *B* járadékra tesznek szert, szintén érdekük lobbyzni a rendszer fenntartása mellett. Ha pedig vámokról van szó, akkor azoknak a társadalmi csoportoknak, amelyeket a vámbevételekből támogatnak. (Bár megjegyezzük, hogy a költségvetésben általában nem kapcsolódik össze, hogy milyen bevételből kit támogatnak, úgyhogy ez a lobbyzás nem biztos, hogy fellép.) Az intézkedés társadalmi költsége a holtteherveszteség és (a járadékvadászat miatt) e csoportok lobbytevékenységre fordított költségének összege.

Járadékvadászat a termelők támogatásának különböző módjai esetén

Ebben a fejezetben Csontos (1996) elemzése alapján mutatjuk be, hogy hogyan alakul a holtteherveszteség és a járadék a termelők támogatásának különböző módjai esetén.

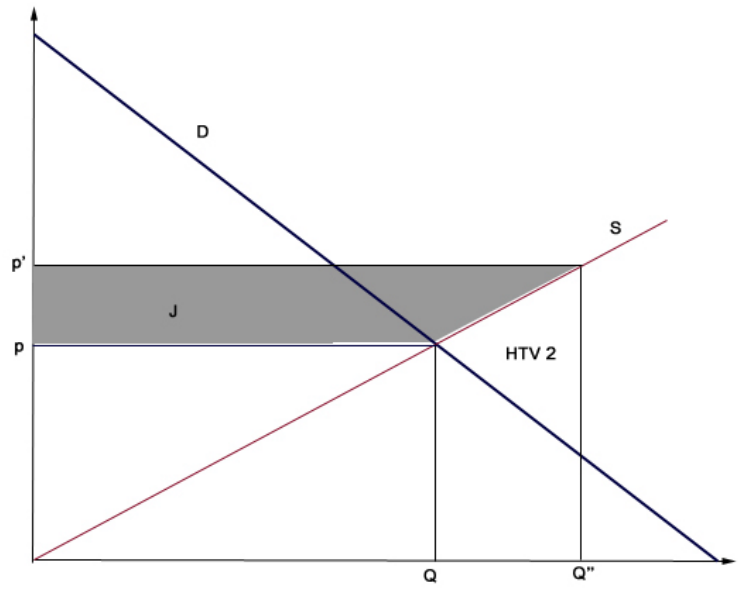
Az első lehetséges támogatási forma, ha az állam korlátozza a termelést, például a termelés engedélyhez kötésével, illetve a termelési mennyiség szabályozásával (maximalizálásával). (Az import lehetőségével itt nem számolunk). Ezt szemlélteti a 3. ábra: az egyensúlyi Q mennyiség helyett csak egy korlátozott, Q' mennyiség termelése engedélyezett, emiatt az ár p-ről p're növekszik. Ebben az esetben az eredmény hasonló, mint a monopólium esetében. Azok a termelők, akik engedélyt kapnak a termelésre, J járadékra tesznek szert. A fogyasztói többlet (a keresleti függvény és az ár közé eső terület) azonban ennél többel, pontosan a HTV 1 terület mértékével csökken. A korlátozás tehát ennyi jóléti veszteséget okoz. Abban az esetben, ha a kormányzat adót vet ki a termékre, akkor a járadék egy részét elvonhatja a termelőktől.

3. ábra: A termelési korlátozás hatásai



A termelők támogatásának másik lehetséges módja, ha az állam garantálja az árakat a termelők számára. Ez általános gyakorlat Magyarországon például a mezőgazdasági termékek esetén. A 4. ábra azt a helyzetet mutatja, amikor a garantált *p'* ár a piaci ár (*p*) fölé esik.

4. ábra: Az ártámogatás hatásai



A megemelt ár miatt a termelés *Q*-ról *Q''*-re nő, a termelők pedig *J* járadékra tesznek szert. A társadalomban ebben az esetben *HTV 2* nagyságú jóléti veszteség keletkezik, mivel a megnövekedett termelés miatt olyan erőforrásokat használnak az adott áru termelésére, melyeket máshonnan vonnak el, továbbá, mert a megnövekedett mennyiségre a piacon csak alacsonyabb ár mellett van igény. Miután tehát a kormány felvásárolta a nagy (*Q'')* mennyiségű terméket, azon csak alacsonyabb áron tud túladni a keresleti függvénynek megfelelően.

Az, hogy a termelés korlátozása, vagy a támogatás jár kisebb jóléti veszteséggel (adott mértékű áremelés esetén), a 3. ábrán látható *HTV 1* és a 4. ábrán található *HTV 2* terület összehasonlításából tudható meg. Abban az esetben, ha a kereslet rugalmas (érzékeny az árváltozásra), tehát a keresleti függvény viszonylag lapos, de a kínált rugalmatlan, tehát a kínálati függvény meredek, akkor a támogatás okoz kisebb veszteséget. Ellenkező esetben a mennyiségi korlátozás a kevésbé káros. Ez a helyzet látható a 3. és 4. ábrán is ahol a kínálat meglehetősen rugalmas (*S* elég „lapos").

A kutatások azonban azt mutatják, hogy a kormányok nem a kereslet és kínálat rugalmassága, hanem az érdekcsoportok lobbyereje alapján döntenek a támogatásról. A termékek mennyiségi korlátozása vagy engedélyhez kötése azoknak a termelőknek áll érdekükben, akik az engedély birtokosai lesznek. Az ártámogatás az összes termelőnek érdeke. A fogyasztók mindkét esetben rosszul járnak. A társadalmi költség ismét a holtteherveszteség és a termelők lobbyzási költségének összege.

Járadékszerzés és állami támogatások

Bemutattuk, hogy a monopoljogok, a külkereskedelmi korlátozások és a termelési támogatások potenciális járadékot jelenthetnek, és ezekért társadalmi szempontból káros verseny alakulhat ki. Járadékot azonban nem csak ezek, hanem bármely állami támogatás jelenthet az azt kapók számára, ami szintén társadalmilag káros versenyhez vezethet. Két példát mutatunk be erre Tullock (1993) alapján: a szociális támogatásokat és az infrastruktúra beruházásokat.

A szociális támogatásokat a hagyományos szemléletben úgy tekintettük, mint újraelosztási formákat a gazdagoktól a szegények felé. Az is ismert, hogy az újraelosztás nem költségmentes: a pénz beszedése és elosztása, illetve ennek az ellenőrzése pénzbe kerül, mely az ezt működtető bürokrácia működési költsége. Azonban ezek a járadékok is vezethetnek a járadékért folyó verseny kialakulásához, mely további társadalmi költségeket okoz. Tullock (1993) azt a példát említi, hogy amikor Kínában járt, néha olyan koldusokat látott, akik szörnyen megcsonkították magukat, hogy több adományhoz jussanak. (A magyar olvasónak ezért nem kell Kínáig utaznia). Az öncsonkítás célja az volt, hogy a koldus az adományokért folyó versenyben jobb pozícióhoz jusson, azonban ez kétségkívül társadalmi kárt okozott. Kárt okozott a koldus saját magának, és Gordon Tullocknak és a kínaiaknak, akiknek rossz érzést jelentett a szörnyűségek látványa.

Az állami támogatásért az emberek Magyarországon általában nem csonkítják meg önmagukat, azonban az a társadalmilag káros erőfeszítés, amelyet az emberek azért folytatnak, hogy szociális kedvezményekhez jussanak, illetve az újraelosztásban kedvezőbb helyhez jussanak, kétségkívül létezik. Gondoljuk például a hamis mozgássérült-parkolási engedélyek előállításának, az adótanácsadói szolgáltatásoknak, a munkaviszonyok eltitkolásának költségére, és még sorolhatnánk. Ezek egy része bűncselekmény, mely a támogatás megszerzésére fordított erőfeszítés mellett az ellenőrzés bürokratikus és igazságszolgáltatási költségeit is növelik.

Az állami beruházások kapcsán Tullock a következő megfigyelést tette. A virginai Blacksburg város azoknak az utaknak a felújítását, amelyek a legrosszabb állapotban voltak, nagyon hosszú ideig halasztgatta. Ezzel az volt a célja, hogy így jogosulttá váljon az állami útfelújítási alapokból való részesedésre. Hasonlóképpen, az állami autópálya-építések is szinte teljesen megszűntek, miután Eisenhower elnök az ötvenes évek elején bevezette az államközi autópálya-építési programot.

Látható, hogy a helyi szintű beruházások elmaradása káros következményekkel jár. Hasonlóképp, mint az önmagát megcsonkító koldus, az utak felújítását halasztgató város is önmagának okoz kárt. A járadékvadászatnak ez a formája különösen releváns fejlesztéspolitikai szempontból. A központi, illetve uniós források reményében a helyi szinten korábban működő beruházások teljes rendszere szűnhet meg. A járadékszerzés elmélete értelmében tehát, ha egy társadalmi csoportot szeretnénk támogatni, akkor ennek társadalmi költsége nem csak az elosztás és az ellenőrzés költsége, hanem az is, amit az emberek a támogatás megszerzésre fordítanak. A központi támogatások pedig a helyi fejlesztések halogatásának költségével is járnak.

1.2.3.Szabályozók és szabályozottak: kinek az érdekeit szolgálja a szabályozás?

A szabályozás leíró elmélete azt a lyukat magyarázza meg az eddig bemutatott elméletben, hogy kinek, és miért is kínálnak járadékot a szabályozók. Mint azt a korábbi elméletek bemutatása kapcsán láthattuk, a szabályozók célja épp az lenne, hogy megszüntesse a monopóliumokat, nem az, hogy létrehozza őket. Az elméletet azért hívjuk leírónak, mert nem azzal a (normatív) kérdéssel foglalkozik, hogy hogyan *kellene* működnie a szabályozásnak, hanem azzal, hogy leírja, hogyan is működik valójában. A korábbi közgazdaságban a szabályozással kapcsolatban ez a két fogalom összekeveredett. Az úgynevezett normatív-pozitív elmélet szerint, mivel az állami szabályozásnak a közérdeket kell szolgálnia, az azt is fogja tenni. Feltételezi, hogy van ahol a jóléti veszteség igényt teremt a szabályozásra, de nem írja le, hogy az hogyan valósul meg. Az elméletben nem vizsgálható az a hipotézis, hogy a szabályozás a piaci kudarcokat javítja-e ki, hiszen ez az elmélet egyik alapfeltevése. (McChesney 1998 Viscusi et. al. 1995 alapján).

A szabályozás leíró elmélete a járadékvadászat elméletével párhuzamosan, illetve azt valamivel megelőzve, és annak fejlődésre hatást gyakorolva jelent meg az 1960-as évektől kezdve. Míg a járadékvadászattal kapcsolatos számos kutatást a „virginiai közgazdászok" végezték, a szabályozás leíró elmélete chicagói közgazdászoktól származik (például Stigler és Peltzman) (Mitchell és Munger, 1991). Azt a kérdést, hogy a szabályozás valóban a közérdeket szolgálja-e először Stigler és Friedland (1962) tette fel az áramszolgáltatás szabályozásáról szóló kutatásukban. Azt vizsgálták, hogy a szabályozás hat-e az árakra, és így valóban a közérdeket szolgálja-e. Elemzésükben azt találták, hogy nem, bár később kiderült, hogy ez a nem megfelelő adatok miatt volt így (Peltzman 1993). Stigler és Friedland szerint

az áramszolgáltatás nem valószínű, hogy természetes monopólium lenne. Felmerül így a kérdés, hogy miért létezett akkor mégis a szabályozás? (McChesney 1998). A választ Stigler „A szabályozás közgazdasági elmélete” című tanulmányában adta meg. A tanulmány szerint a szabályozás nem azért létezik, mert a közérdeket szolgálja. A szabályozás a szabályozott vállalatok érdekét szolgálja, és annak igénye hozza életre. A szabályozás tehát minden vállalatnak és iparágnak érdeke volna, a kérdés csak az, hogy melyiknek van elég hatalma ezt a kormányzatnál kilobbyzni. Stigler (1971) számos példát bemutat ennek illusztrálására. Az orvosi szakma gyakorlásának szabályozása például leginkább az orvosok érdeke. Ebben a tekintetben az amerikai orvosi kamara nagyrészt az orvosok érdekét szolgálja, mivel a verseny lehetőségét csökkenti. Hasonló mondható el az ügyvédi kamaráról.

Stigler elemzésének tanulsága, hogy nem árt gyanakodni, ha egyes termelők szabályozás bevezetését sürgetik a minőség fenntartására, vagy egyéb indokokra tekintettel. Ezek mögött gyakran a termelők áremelési szándékai állnak, melyek végső soron a fogyasztókat károsítják meg. Jó példa volt erre a budapesti taxisok próbálkozása 2005 nyarán. A taxisok szabályozott árak bevezetését szerették volna elérni a fővárosi önkormányzatnál a minőség garantálása és saját embertelen helyzetük javítása végett. A szabályozott ár természetesen magasabb lett volna, mint az aktuális verseny ár. Elgondolkodhatunk azonban arról is, hogy a közjegyzői szolgáltatások díjában tulajdonképpen mennyiben fizetjük meg a versenykorlátozás okozta járadékot, és mennyiben a valós költségeket.

Meg kell jegyezni, hogy az a szabályozás, amelyről Stigler beszél, nem teljesen ugyanaz, melyet a korábbi közgazdászok képzeltek el a monopóliumok szabályozására. A korábbi közgazdászok az árszabályozást látták üdvözítőnek, Stigler azonban azt látta, hogy a szabályozás gyakran a belépési korlátok felállításából, minőségi paraméterek kikötéséből és az ár piaci ár fölötti rögzítéséből áll. Így nem az elképzelt, hanem a valós szabályozással foglalkozott.

Az, hogy egyes iparágak mennyire tudják meggyőzni a társadalmat, hogy szabályozás nélkül szörnyű minőségi problémák merülnének fel, attól is függ, mennyiben látnak rá a nem szakmabeliek az iparág működésére. Minél kisebb a rálátás, annál könnyebb meggyőzni a többséget. Ez igazolja az orvosok és ügyvédek sikerét. Ezen kívül az iparág lobbyereje attól is függ, mennyire koncentrált vagy elaprózott a szerkezete. Ennek jelentőségét Olson (1965) klasszikus tanulmánya, „A kollektív cselekvés logikája” alapján érthetjük meg. Ez nem tartozik a szabályozás elméletei közé, viszont a szabályozás elméletének és az érdekcsoportok elméletének fontos alapjául szolgál. Olson azt a kérdést teszi fel, hogy mitől függ, hogy egy

közös céllal rendelkező csoport meg tudja-e valósítani célját. A vizsgált csoportos cselekvések (kollektív cselekvés) jellemzője, hogy a csoport tagjai részéről közös erőfeszítést igényel. És ha a célt elérték, az mindenki számára hasznos, nem csak annak, aki segített elérni. Emiatt keletkezik a kollektív cselekvés problémája, hogy a csoport tagjai számára egyénileg megéri „potyautas" magatartást folytatni: kivárni, hogy a többiek majd megvalósítják a célt. Ha azonban mindenki „potyautas", akkor senki sem tesz semmit, és nem valósul meg a közös érdek. Olson elmélete szerint a csoportok mérete, heterogenitása, és a csoporttagok együttműködésre való ösztönzése befolyásolja, hogy létrejön-e kollekítv cselekvés.

Kis csoportokban a tagok jól ismerik egymást: könnyen megfigyelhetik, ki járult hozzá a közös célhoz, és ki nem. Így könnyebben meg is jutalmazhatják a hozzájárulókat és büntethetik a potyázókat. Abban az esetben, ha a szereplőknek különböző mértékben fűződik érdeke a célhoz, előfordulhat, hogy valakinek (például egy nagyobb szereplőnek) annyira fontos a cél, hogy a többiek nélkül is megéri azt véghezvinni. Ebben a helyzetben a cél megvalósul, és a kicsik kihasználhatják a nagyokat. Ha a kollektív cél mellett más haszon is származik a kollektív cselekvésből (szelektív ösztönző), akkor az nagyobb valószínűséggel létrejön. Összességében tehát nagy és homogén csoportokban, szelektív ösztönző nélkül nem valószínű, hogy létrejön a kollektív cselekvés. Olson saját maga is a lobbyzást használta, mint a kollektív cselekvés példáját. Azzal illusztrálta az elméletet, hogy azért magas a cukor ára, mert a cukorgyárak, akiknek a piacvédelem érdeke, kis, jól szervezett csoportot alkotnak. A fogyasztók, akiknek a piacvédelem kárt okoz (magas árak), ellenben sokan vannak, és rosszul szervezettek, ezért nem sok esélyük van hatékony lobbyzásra.

Stiglerrel szemben, aki a fogyasztókat passzívnak tekintette, Peltzman (1976) tanulmánya azt is figyelembe vette, hogy a fogyasztók is lobbyzhatnak érdekeikért. Peltzman (1976) azonban nem azt feltételezi, hogy a kormányt csak a lobbyzás erőssége érdekli. Modelljében a szabályozó célja a szavazatok maximalizálása. Szavazatokat (illetve támogatást) pedig két forrásból szerezhet: a termelőktől és a fogyasztóktól. Ha bevezet valamilyen szabályozást, és ezzel az árat a versenypiaci szint fölé emeli, a termelők fogják támogatni. Az ár monopol-szint alá csökkentése viszont a fogyasztók érdeke, így az árcsökkentéssel a fogyasztók szavazatai szerezhetők meg. A szabályozó számára az az optimális, ha a verseny-ár fölött addig a pontig emeli az árakat, amíg a termelőktől több szavazatot kap, mint amennyit a fogyasztóktól elveszít. Így a szabályozott ár valahol a versenypiaci és a monopol ár között lesz.

Ennek a modellnek az a következménye a járadékszerzés elméletére vonatkozóan, hogy a monopólium (illetve a versenypiaci feletti szabályozott ár) társadalmi költsége nem csak a holttehervesztesége, és a vállalatok lobbytevékenységre fordított költségének összege, hanem azokat az erőfeszítéseket is hozzá kell adni, melyet a fogyasztók fejtenek ki ennek megakadályozására. Vegyük észre, hogy a modellben a termelők és a fogyasztók erőfeszítéseit a szabályozó viselkedésére vonatkozó várakozás alakítja. Ha a termelők arra számítanak, hogy a szabályozó minden körülmények között a versenypiaci árat határozza meg, nem költenének lobbyzásra egyáltalán. Hasonlóan, a fogyasztók sem fektetnének semmit lobbyzásba, ha biztosak lennének benne, hogy az ár mindig monopol szinten marad. (Tollison, 1982) Ebből a szempontból igen fontos a szabályozó hitelessége, ez ugyanis sok költséget megspórolhat.

Azt, hogy az érdekcsoportok erejének hatása van a szabályozásra, több empirikus kutatás igazolta. Pincus (1975) azt találta, hogy a kevésbé elaprózott tulajdonosi szerkezettel rendelkező és földrajzilag kevésbé szétszórt iparágak kedvezőbb vámszabályozást tudtak kiharcolni. Kau és Rubin (1975), illetve Silberan és Durden (1976) az érdekcsoportok erősségének hatását vizsgálták a minimálbér-szabályozásra. Goldberg és Maggi (1999) modelljében az érdekcsoportok erejét és a közérdek szerepét vizsgálta a külkereskedelmi szabályozásban. Azt találták, hogy az érdekcsoportok ereje ugyan nem nagyon nagy (a kormány jóléti függvényben 98%-ban szerepel a közérdek és 2%-ban az érdekcsoportok), azonban ennek szerepe semmiképp sem elhanyagolható. Az itt felsoroltakon kívül számos további empirikus elemzést tekint át Tollison (1982, 595-597. oldal), illetve Mueller (2003, 350-353. oldal)

1.3. A járadékvadászat társadalmi hatásainak vizsgálata

A járadékvadászat társadalmi hatásainak vizsgálatai többféle oldalról közelítik a témát. A tanulmányok egyik csoportja azt vizsgálja, hogy mekkora egy adott országban a járadékvadász magatartás által okozott társadalmi költség. A tanulmányok másik része az egyes országok gazdasági teljesítménye közötti eltéréseket próbálja magyarázni az érdekcsoportok tevékenységének különböző indikátoraival.

1.3.1. A járadékvadászat társadalmi költségeinek számszerűsítése

Tullock (1967) alapvető újítása annak felismerésében állt, hogy a járadék megszerzésére irányuló erőfeszítések a társadalom számára improduktívak, azaz pazarlást jelentenek. Tollison (1982, 1998) azonban felhívja a figyelmet arra, hogy nem mindig a teljes járadékszerzésre irányuló erőfeszítés számít pazarlásnak. A kenőpénz önmagában például nem társadalmi veszteség, csak jövedelem-transzfer a járadékra pályázó vállalattól annak számára, akitől a járadékot várja. Abban az esetben pedig, ha a járadékot megszerezni kívánó meghívja a szabályozót vacsorára, akkor a társadalmi költségből le kell vonni azt az értéket, amit a szabályozó ennek tulajdonított. (Tollison 1998). A társadalmi költség számításánál továbbá a járadékszerzésre fordított erőforrások alternatív költségével kell számolni. Ha a monopolista egy ügyvédet fogad, hogy az lobbyzzon a szabályozónál a számára kedvezőbb szabályozás érdekében, akkor a társadalmi költség annak a munkának az értéke, amelyet az ügyvéd a lobbyzás helyett végezhetett volna. (Tollison 1982). A közvetlenül a járadékszerzésre irányuló költségek mellett további, közvetett költségek jelentkeznek társadalmi költségként. Buchanan (1980) a társadalmi költségek három típusát különbözteti meg: a járadékra pályázók költségei és erőfeszítései, a kormányzati hivatalnokok erőfeszítései, hogy a jutalmakat megszerezzék, és a piaci torzulások, melyeket a monopólium, vagy a járadékszerzés okoz.

Az első típusról volt szó az eddigiekben. A második típusba tartoznak például azok a költségek, például pályázatok, melyek annak felderítésére szolgálnak, hogy melyik vállalat számára mennyit ér meg egy jog. A harmadik típusra példa, hogy ha egy hivatali pozíció tulajdonosa köztudottan kenőpénzre számíthat, akkor az alacsonyabb rangú hivatalnokok túlzó mértékű befektetéseket, tesznek, például tanulmányokat folytatnak azért, hogy a pozíciót megszerezzék. Ha a monopólium miatt megnő az adóbevétel, akkor különböző társadalmi csoportok erőteljesebb lobbytevékenységbe fognak, hogy ezt megszerezzék. Ha a

járadékszerzési munkák miatt nő az ügyvédek iránti kereslet, akkor az emberek túlzó mértékben fektetnek abba, hogy ügyvédek lehessenek.

A járadékszerzés elméletének megszületése után többen is megpróbálták megbecsülni, mekkora is lehet a járadékszerzésből származó kár. A járadékvadászat költségeinek mérése igen nehéz. Szinte lehetetlen ugyanis közvetlenül megmérni, mennyi erőforrást áldoznak az érintettek a járadék megszerzésére Ezért jelentenek hasznos kiindulópontot azok a korábban bemutatott elméleti kutatások, melyek arra adnak becslést, hogy a járadék összegének mekkora részét fordítják annak megszerzésére. Ebben az esetben ugyanis már „csak" az a feladat, hogy a járadék összegét megbecsüljük.

Mekkora részét áldozzák fel a járadéknak annak megszerzése érdekében?

A járadékszerzés analitikus modelljei azt vizsgálják, hogy a járadék mekkora részét pazarolják el a vállalatok a járadék megszerzése céljából. A modellek bemutatás során nagyban támaszkodunk Mueller (2003, 335-343. old) áttekintésére. A járadékszerzés alap modellje szerint minél többet áldoz a vállalat a járadékszerzésre, annál nagyobb a valószínűsége, hogy megszerzi a járadékot. A járadékszerzésbe való befektetés hozadéka lehet csökkenő (egységnyi befektetés egy idő múlva kevésbé értékes), növekvő, vagy állandó[3]. A modell szerint a potenciális vállalatok (melyeknek száma *n)* befektetnek valamennyit a járadékszerzésbe, annak a valószínűsége pedig, hogy az adott vállalat kapja meg a járadékot, a befektetésének a vállalatok által összesen eszközölt befektetéshez viszonyított arányával egyenesen arányos[4]. Abban az esetben, ha a vállalatok kockázat-semlegesek, akkor lehet egyensúlya ennek a folyamatnak, ha csökkenő vagy állandó hozadék feltétele ($r \leq 1$) teljesül, ekkor a járadéknak *r*(n-1)/n-* szeresét pazarolják el a vállalatok a járadék megszerzésére. Ha a járadékszerzésbe való befektetés hozadéka erősen nő (*r>2*), a játéknak nincs egyensúlya. Ebben az esetben a játékosok megpróbálnak egymás fölé licitálni, amíg a teljes játék várható értéke negatív nem lesz. Ekkor a játékosok kiszállnak, és a játék kezdődik elölről. Ebben az esetben gyakran előfordulhat, hogy a vállalatok összesen a

[3] Ezt a járadékszerzési függvény fejezi ki. A befektetés értékét kifejező függvény Tullock (1980) alap modellje szerint $f(I_i) = I_i^r$ alakú, tehát *r*=1 esetén az *i*-edik vállalat *I* befektetésének értéke egyenletesen nő, *r*<1 esetén csökkenő mértékben, *r>1* esetén pedig növekvő mértékben.

[4] Azaz: $p_i(I_i) = \dfrac{f_i(I_i)}{\sum_{j=1}^{n} f_j(I_j)}$.

járadéknál nagyobb összeget költenek a járadékszerzésre. Ha a növekvő hozadék nem olyan erős ($1 < r \leq 2$), a játéknak akkor van egyensúlya, ha $n/(n-1) \geq r$. Ha ez a feltétel egyenlőségként teljesül, a teljes járadékot annak megszerzésére fordítják, ha nem, akkor annak csak egy kisebb részét.

Az tehát, hogy a vállalatok a járadék mekkora részét fordítják járadékszerzésre, nagyban függ attól, mit feltételezünk a járadékszerzési befektetés értékéről. Megjegyezzük, hogy a közgazdasági elméletben a határhaszon általában csökkenő, a különböző kedvességek értéke tehát csökkenni fog annak számára, aki ezt kapja. Elképzelhető azonban, hogy a járadékvadászat költségei között sok a fix befektetés, például a vállalat emberének először be kell jutni a megfelelő körökbe, hogy lobbyzhasson. Ez a függvényt a növekvő hozadék irányába mozdítja. Állandó hozadék mellett az látható, hogy a járadékszerzésre fordított költség két versenyző vállalat esetén a járadék fele, és a vállalatok számának növekedésével ez növekszik, megközelítve a járadék teljes összegét, ahogy a versenyzők száma a végtelenbe tart.

Tullock (1980) alap modelljén kívül Mueller (2003) számos módosított és kibővített modellt vizsgál. Az első lehetséges módosítás az, ha szabad belépést feltételezünk a járadékszerzési piacon. Ez azt jelenti, hogy nem csak néhány kijelölt potenciális vállalat próbálkozhat a járadék megszerzésével, hanem bárki. Csökkenő vagy állandó hozadék esetén, ha növeljük eggyel a vállalatok számát, az optimális befektetés végig pozitív marad. Így itt folyamatos belépés várható, míg n a végtelenbe tart. Ebben az esetben a vállalatok összesen a járadék r-ed részét fogják járadékszerzésre költeni.

Elképzelhető továbbá, hogy a járadékvadászatot szekvenciális folyamatként tekintjük, melyben két vállalat egymás után dönt arról, mennyit fordít járadékszerzésre, és az első döntése a második számára ismert, és a járadékszerzés hozadéka konstans. Ebben az esetben a vállalatok döntése attól függ, hogy az első vagy a második ajánlat értékesebb-e a járadék felett döntő hivatalnok számára. Ha a kettő egyenlően értékes, akkor az eredmény megegyezik az alapmodell előrejelzésével: a két vállalat összesen a járadék felét (fejenként negyedét) fogja járadékszerzésre fordítani.

Az alapmodell továbbá azt is feltételezte, hogy a járadékvadászok kockázat-semlegesek. A valós életben azonban az emberek általában kockázat-kerülők. Hillman és Katz (1984) elemezte a kockázatkerülés és a járadékszerzésbe fektetett összeg összefüggését logisztikus hasznosságfüggvény feltételezésével. Azt kapták, hogy abban az esetben, ha az elérhető

járadék a járadékvadászok vagyonának csak kis része, a járadék majdnem teljes összegét járadékszerzésre fordítják. Ha viszont ez vagyonuknak többszöröse, akkor csak kis részét. Mueller (2003) ezzel kapcsolatban két megjegyzést tesz. Egyrészt, hogy a járadékszerzők általában nem magánemberek, hanem vállalatok vagy testületek. Ha viszont a vállalatok tulajdonosainak a részvényeseket tekintjük, akkor sejthetjük, hogy egy tulajdonos vagyonának csak kis része lesz a részvény, így a megszerezhető járadék is. Ez a járadék nagyobb részének elpazarlása felé mutat. Másrészt, a vállalatokat általában nem a tulajdonosaik vezetik, a vállalatvezetők pedig inkább kockázatvállalók, mint kockázatkerülők. Ez szintén a járadék teljesebb elköltése irányába mutat.

A valóságban továbbá gyakran nem egyének, hanem csoportok harcolnak a járadékokért. Itt Mueller (2003) két ellentétes hatásra hívja fel a figyelmet. Baik és Shogren (1995) alapján egyrészt arra, hogy a csoportba szerveződés hatékony koalíciókat eredményezhet, ami miatt a járadék kevesebb részét kell járadékszerzésre fordítani. (Például az alapmodell szerint, ha 10 szereplő van, akkor konstans hozadék esetén a járadék 90%-a elmegy annak megszerzésére, ha azonban a csoportok két koalíciót alkotnak, akkor csak fele). Nitzan (1991) alapján pedig arra, hívja fel a figyelmet, hogy az ilyen koalíciókban felléphet a potyautas-probléma, ami miatt ezek a számukra optimálisnál kevesebbet költenek járadékszerzésre, ami a társadalom számára – végső soron – előnyös.

A következő táblázat mutatja be, hogy a legegyszerűbb feltevések mellett a vállalatok a járadék hány százalékát költik járadékszerzésre (a járadékszerzés értéke a befektetéssel egyenletesen növekszik, a vállalatok egyszerre döntenek a járadékszerzésbe való befektetés összegéről, amit természetesen nem kapnak vissza, ha nem ők kapják a járadékot).

1.táblázat A járadékért versengő vállalatok számának és a járadékszerzésre fordított erőforrások összefüggése

Versengő vállalatok száma	2	3	4	5	10	20	100	Szabad belépés
A járadék járadékszerzésre költött hányada	50%	67%	75%	80%	90%	95%	99%	100%

<u>A társadalmi költségek mérése</u>

Az alábbiakban a járadékvadászat által okozott társadalmi veszteségeket számszerűsítő empirikus tanulmányokat mutatunk be, a különböző eredetű járadékok esetében.

A monopóliumok hatása

A monopóliumok okozta társadalmi veszteséget a holttehervesztes és a járadék járadékvadászatra költött hányadának összegeként számítjuk. A monopóliumok okozta holttehervesztésről már a járadékszerzés elmélete előtt születtek mérések. Arnold Harberger (1954) tanulmánya azzal a meglepő adattal állt elő, hogy a monopóliumok nem jelentenek igazán fontos problémát. Számításai szerint a monopóliumokból származó holttehervesztes az amerikai feldolgozóiparban mindössze a GNP 0,1%-át teszi ki.

A holttehervesztes számításához gyakorlatilag az 1. ábrán látható HTV háromszög területét kell kiszámítanunk. Ha Δp jelzi az árváltozást a monopólium hatására, Δq pedig a mennyiség megváltozását, akkor a háromszög területe, így a jóléti veszteség egyszerűen

$$HTV = \frac{1}{2}\Delta p \Delta q$$

nagyságú. Az árváltozás (Δp) és a kerelet változásának (Δq) összefüggését a mikroökonómia a kereslet-rugalmasság fogalmával jellemzi, amelyet ε-nal jelölünk. Ez azt mutatja meg, hogy egy százalékos árváltozás hány százalékos keresletváltozást okoz. Ha t-vel jelüöljük, hogy az árváltozás hány százalékos, akkor a holttehervesztes a következőképpen fejezhető ki:

$$HTV = \frac{1}{2} pqt^2 \varepsilon$$

Harberger iparági adatokkal számolt. Az iparágban a versenypiacihoz képesti árkülönbséget (t), az iparági profitráta és az átlagos profitráta közötti eltérés segítségével mérte, és átlagosan 6%-nak találta. A rugalmasságról pedig azt feltételezte, hogy az minden iparágban azonosan egységnyi ($\varepsilon = 1$). Harberger (1954) számításai alapján Posner (1975) kiszámította a monopol-járadék és a holttehervesztes összegét. Módszere a következő volt. Feltételezve, hogy a monopoljáradékokért verseny folyik, valószínű, hogy annak teljes összegét a járadékért folyó versenyre áldozzák a vállalatok. Így a veszteség összességében a holttehervesztes és a monopoljáradék összege (az 1. ábrán a $HTV + J$ terület nagysága). A holttehervesztes számítását az előbb láthattuk, a járadék nagysága pedig:

$$J = \Delta p(q - \Delta q).$$

Eredményei alapján a járadék a GNP 3,3%-a. Ha ehhez hozzáadjuk a holttehervesztes mértékét Harberger számításai alapján (a GNP 0,1%-a), akkor a teljes veszteség a GNP 3,4%-a. Posner úgy találta, hogy a szabályozásból származó veszteség nagyobb, mint a

monopóliumokból. A szabályozásból származó veszteség mérésére összegyűjtötte a szabályozás okozta áremelkedésre vonatkozó becsléseket. Ez alapján kiszámította a kereslet rugalmasságát, illetve független rugalmasság-becsléseket gyűjtött. Ezek alapján ki tudta számolni az áremelésből származó társadalmi költséget (lásd 3.táblázat). Posner úgy számította, hogy az amerikai GNP 17%-a a szabályozott iparágakból származik. Ez alapján a szabályozás költségei összességében magasabbak, mint a magán-monopóliumok társadalmi költsége.

3. táblázat: Posner számításai a szabályozás társadalmi költségeire

Iparág	Áremelkedés a szabályozás hatására	Rugalmasság ez alapján	Rugalmasság más forrásból	Társadalmi költség az első rugalmasság alapján	Társadalmi költség a független rugalmasság alapján
Orvosi szolgáltatás	40%	3,5	0,58	14%	31%
Szemüvegek	34%	0,39	0,45	13%	24
Tej	11%	10	0,34	5%	10%
Járművek	62%	2,6	1,4	19%	30%
Olaj	65%	2,5	0,9	20%	32%
Légi közlekedés	66%	2,5	2,4	20%	19%

A monopóliumok költségeinek eredeti, Harberger-i számításának kritikáját fogalmazta meg Cowling és Mueller (1878), és saját módosított számítással álltak elő. Az eredeti számításokkal kapcsolatban a következő főbb kritikákat fogalmazták meg:

1. Harberger egységnyi rugalmassággal számolt.
2. Harberger az átlagos profit-ráták feletti profitot tekintette a monopóliumból származó profitnak
3. Az iparági szintű aggregálás szintén a profit alulbecsléséhez vezet.
4. A monopóliumok bizonyos költségekkel rendelkeznek, melyek versenypiacon nem tekinthetők költségnek, és a monopolhelyzet fenntartására irányulnak. Ezeket hozzá kell adni a társadalmi költséghez.

Ennek megfelelően a szerzők olyan számítási módot használtak, mely figyelembe veszi, hogy az áremelés hatására az emberek árérzékenyebbek lesznek. A probléma az eredeti számítással az, hogy a lineáris keresleti függvény esetén árrugalmasság nem egységnyi a keresleti görbe különböző pontjain, hanem változik (Varian, 1993. 267. old). Az eredeti számítási mód tehát csak akkor használható, ha az árváltozás mértéke kicsi, tehát a keresleti függvény közelítőleg

egyenes. Kimutatták, hogy bizonyos feltételezés mellett a társadalmi veszteség épp a vállalatok profitjának feleként számítható. E szerint a becslés szerint az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban is a vállalati termelés 4%-a a monopóliumok okozta társadalmi veszteség (holtteherveszteség). Ezen kívül további számítási módokat is alkalmaztak, melyek szerint

1. A monopóliumok hirdetési költségei nem tartoznak a versenyköltségek közé, ezért ezt hozzá kell adni a profithoz
2. A hirdetések e mellett önmagukban társadalmi költséget jelentenek, mert a monopolhelyzet fenntartására irányulnak
3. Az adózás utáni profit további befektetéseket tesz lehetővé a monopolhelyzet védelme érdekében, ezért ezt is bele kell számolni a társadalmi veszteségbe

Ezekkel a számítási módokkal a társadalmi veszteség USA-ban a vállalati termelés 7-13%-a, az Egyesült Királyságban pedig 4-7%-a. Cowling és Mueller számításai emellett nem igényeltek komplikált adatokat. Az első számítás a száz legnagyobb amerikai és angliai vállalat profit adatai alapján, illetve a versenypiaci tőkemegtérülésre vonatkozóan tőzsdei becslések felhasználásával készült, és a többihez is mindössze az adózás utáni profit és a hirdetési kiadások összegét használták fel ezen kívül.

A kereskedelmi korlátozások hatása

Az egyik első elemzés, Anne Krueger-é (1967) rögtön kísérletet is tesz erre: Indiában és Törökországban próbálta meg számszerűsíteni a járadékvadászat hatásait. Az indiai elemzés eredményét és módszereit a következő táblázat tartalmazza. A számítások különböző kormányzati jelentések becslései alapján készültek, és ezen belül mindig a konzervatív számítást tartalmazták. Az így kapott összeg összesen az indiai nemzeti jövedelem 7,3%-át tette ki.

2. táblázat: A járadékvadászat költségei Kruegernél (1967) Indiában

A járadék forrása	A járadék összege (millió rúpia)	Számítási mód
Állami beruházások	365	A kormányzati beruházások 5%-a
Importengedélyek	10271	Az engedély értéke: az éves import 75%-a
Ellenőrzött termékek	3000	pl. acél, személyautók, élelmiszerek, stb.

Kamat-korlátozások	407	Jelenérték-számítás
Vasút	602	Különböző díjak összessége

Törökország esetében Krueger az importengedélyek értékére vonatkozó részletes becsléseket használt. Az import egy kb. 10%-os mintájáról voltak adati. Ezek esetében ismerte az import c.i.f. értékét, mely 547 millió török líra volt. A vámokkal, adókkal és egyéb díjakkal együtt ez már 1443 millió lírára emelkedett. A nagykereskedelmi ára ugyanezen importoknak azonban 3568 líra. A számítások szerint a nagykereskedelmen kb. 50%-os árrés fedezte volna az összes költséget. A maradék 1404 millió líra volt tehát az importengedélyek értéke. Ez a török GNP 15%-át jelentette 1968-ban.

Krueger (1967) elemzéséből az látható, hogy a járadékvadászat költségei a külkereskedelmi korlátozások kapcsán a legmagasabbak. Számos további tanulmány próbálta megmérni a külkereskedelmi korlátozások hatását. Ezek eredményeit azonban csak vázlatosan tekintjük át, ez ugyanis nem a legfontosabb terület a fejlesztéspolitika szempontjából. Ross (1984) elemzése kenyai GDP 38%-ára becsülte a kereskedelmi korlátozásokból szárazó veszteséget 1980-ban. Mohammad és Whalley becslése Indiára a GNP 25-40%-a. Lopez és Pagoulatos (1987) szerint pedig a hazai fogyasztás 12,5%-a veszik el a kereskedelmi korlátozások miatt. (Mueller 2003).

Az újraelosztás hatása

Korábban szó volt arról, hogy fejlesztéspolitikai szempontból különösen a szociális juttatások és az állami beruházások kapcsán felmerülő járadékvadászat az érdekes. Ezzel kapcsolatban azonban sajnos nem sok empirikus elemzés született. Az általunk ismertek közül egyedül Laband és Sohocleus (1992) tanulmánya bírhat relevanciával a témában.

A szociális juttatások elemzésével kapcsolatban az a probléma, hogy ezeket nagy, rosszul szervezett társadalmi csoportok kapják. Ezek a potyautas-magatartás miatt kisebb mértékben tudnak lobbytevékenységet kifejteni közös céljaikért. A lobbytevékenység mellett a másik társadalmi szempontból értéktelen tevékenység a „potenciális juttatásokra alkalmasnak látszás”-ra fordított erőfeszítés. Ez azonban szintén korlátozott, mert a korlátozások egy része mégis jól ellenőrizhető kritériumokhoz kötött. Ezek miatt nincs analitikus modellünk arra, hogy a szociális támogatások (járadék) hány százalékát fektetik az emberek abba, hogy ezt kiharcolják, és erre alkalmasnak látsszanak. Laband és Sohocleus (1992) tanulmányának

célja, hogy a nem önkéntes és nem csere jellegű transzferek kiharcolása, és az az elleni védekezés költségeit összesítse.

A szerzők ilyen költségnek tekintik az összes bűnözés elleni beruházást, ezért összesítik a tulajdon védelmére szolgáló beruházásokat az autózártól a rendőrségi kiadásokig, a vagyonbiztosítástól a teljes védelmi költségvetésig. Véleményünk szerint ezek nem annyira érdekesek, hiszen a lopás nem feltétlenül tekinthető járadékvadászatnak – vagy ha igen, ez akkor sem érdekes a mi szempontunkból. Ami fontosabb, az a kormányzati transzferek mennyisége. A szerzők összesítik a költségvetés ezen tételeit. A társadalmi jóléti kiadások tétele mellett ide sorolják például az agrárhiteleket és az agrármarketing kiadásokat, a hátrányos helyzetűek oktatását, a diáktámogatásokat és a fogyatékosok oktatását, a lakásépítési programokat, stb. Ilyen módon 792 milliárd dollár transzfert összesítnek. Ez mindenképpen értékes munka, ezek után azonban a szerzők szembesülnek a problémával, hogy mekkora része lehet ennek a járadéknak a járadékvadászati költség. Erre a problémára nincs kielégítő válaszuk, csak becslést tudnak adni rá (10%-a)

1.3.2. A járadékvadászat hatása a gazdasági növekedésre

A járadékvadászat társadalmi hatásaival foglalkozó vizsgálatok másik csoportja nem a járadékvadászat társadalmi költségeinek számszerűsítésével foglalkozik, hanem azt vizsgálja, hogy mi az összefüggés egyes országok gazdasági fejlődése és a járadékvadászat kiterjedtsége között. Az első itt tárgyalt tanulmány azzal foglalkozik, hogy a gazdasági fejlődés szempontjából kulcsfontosságú vállalkozói innovációs hajlam járadékvadászatra is felhasználható, ami a gazdasági növekedést serkentő innovatív tevékenységektől vonja el a vállalkozókat. A másik kutatási irány pedig azt vizsgálja, hogy a gazdasági fejlődésben országok között meglevő különbségek magyarázhatók-e a járadékvadászat kiterjedtségével a különböző országokban.

<u>Járadékvadászat és innováció</u>

Baumol (1990) elmélete szerint a vállalkozói tevékenység különböző formáinak elismerése nagyban befolyásolja azt, hogy a vállalkozók milyen innovációkat hoznak létre. Baumol az újítások Schumpeter által ismert öt formáját a járadékvadászattal kapcsolatos innovációkkal egészíti ki. Így az újítások következő formáit különbözteti meg:

1. Új termék, vagy termékváltozat piacra dobása
2. Meglévő termék új előállítási módja
3. Új piac megnyitása
4. Új beszerzési forrás találása
5. Iparág újjászervezése: monopolhelyzet kialakítása
6. Járadékvadászat, például új jogi húzás kihasználása, melyre a versenytársak eddig nem jöttek rá.

Az újítások közül az első négy társadalmi szempontból produktívnak, míg az utolsó kettő haszontalannak, sőt károsnak tekinthető. Baumol szerint az, hogy a vállalkozók melyik formából tudnak hasznot húzni, jelentős részben az aktuális játékszabályoktól függ. Ha a játékszabályok megváltoznak, a vállalkozók tevékenységei átrendeződnek. Ez persze nem jelenti feltétlenül azt, hogy ugyanazon vállalkozók tevékenységei változnak meg. Elképzelhető, hogy olyan vállalkozók jelennek meg, akiknek az új helyzetben lehetséges vállalkozási formákhoz nagyobb tehetségük van. Baumol tanulsága az, hogy a produktivitással kapcsolatos problémák gyökere nem a „vállalkozó szellem" változásában, hanem a vállalkozás játékszabályaiban keresendő. Ha a produktivitást növelni szeretnénk, akkor nem a vállalkozó kedvet kell megváltoztatnunk, hanem a vállalkozások játékszabályait. Ha például azt gondoljuk, hogy jobb lenne, ha a vállalatok kevesebb erőforrást fordítanának alapvetően inproduktív versenyjogi perek rendezésére egymás ellen, akkor a jogi keretet kell megváltoztatni, például oly módon, hogy a perek indítását a versenytanácsnak kelljen engedélyeznie, mint Japánban. A tétel igazolására Baumol történeti összehasonlítást végez. Bemutatja, hogy a produktív és improduktív vállalkozási formák aránya a különböző vállalkozói tevékenységek pénzbeli és társadalmi megbecsülésétől függ. Történeti munkák másodelemzésével ábrázolja, hogy:

- Az ókori Rómában azért nem használták ki a fejlett technológiai találmányokat, mert az ipar és a kereskedelem útján való vagyonszerzés nem számított elfogadottnak (ellentétben a politikai vagy hadi formával)
- A középkori Kínában az akadályozta a produktív vállalkozást, hogy a hivatalnokokat semmi nem korlátozta, hogy az iparosok és kereskedők vagyonát elkobozzák, és a találmányokat monopolizálják, és a hivatalnoki pálya társadalmilag megbecsült volt, a vállalkozás pedig devianciának számított

- A kora-középkori Nyugat-Európában a háborúk útján történt vagyonszerzést támogatták.
- A XI. századtól (Nyugat-Európában) a városok szerepe megerősödött, és a törvényi garanciák erősödtek, így a vállalkozás bizonyos formái (például vízimalmok) jelentősen fejlődtek, melynek kapcsán a gazdaság is növekedni kezdett (bár csak kis mértékben, mivel a termelés jelentős részét a mezőgazdaság jelentette).

Érdekcsoportok és a gazdasági növekedés

Az érdekcsoportok és a gazdasági növekedés kapcsolatáról a leghíresebb munka Mancur Olson: „A nemzetek felemelkedése és bukása" című könyve, mely 1982-ben jelent meg. Korábbi könyvében Olson (1965) azt elemezte, hogy nagy csoportok esetén hogyan vezet a potyautas magatartás a kollektív cselekvés elmaradásához. Ezen a problémán itt felülemelkedik, és az érdekcsoportokat eleve megszervezettnek tekinti. Feltételezése szerint az érdekcsoportok célja, hogy tagjaik számára állami juttatásokat szerezzenek meg. Ilyen érdekcsoportok például a szakmai szervezetek, a munkaadók szervezetei, vagy a szakszervezetek. A munkaadók és a szakszervezetek például szeretnék kiharcolni az adott iparág védelmét a külföldi versenytől, az orvosi szervezetek az orvosi egyetemekre való bejutás korlátozásáért és a külföldön tanult orvosok hazai munkavállalásának megnehezítéséért harcolnak. Ezek a tevékenységek jelentős részben a járadékszerzés kategóriájába esnek. Az érdekcsoportok tevékenységei tehát – részben vagy teljesen – elosztási jellegűek, ezért ezeket elosztási koalícióknak nevezi.

Olson azt állítja, hogy minden ilyen kiharcolt kedvezmény: monopoljog, belépési korlát, vám, termelési támogatás, stb., jóléti veszteséggel jár, így csökkenti a társadalom által összesen megtermelhető javak mennyiségét. (Azaz, a korábban használt terminológia szerint ezek holtteherveszteséggel járnak). Olson szerint ezek a kedvezmények azért jönnek létre, mert ezek jól megszervezett érdekcsoportokhoz (például a termelőktől) csoportosítják át a jövedelmet a rosszul megszervezett csoportoktól (például fogyasztóktól és adófizetőktől). Ebben a tekintetben tehát a modell a korábban bemutatott szabályozás-elméletre (Stigler és Peltzman) épít. Olson fő állítása, hogy az elosztási koalíciók miatt a gazdaság rugalmatlanabbul fog reagálni a változásokra, lassabban tudja alkalmazni az új technológiákat, és emiatt lelassul a gazdasági növekedés üteme.

A modell szerint a közös érdekek felismerése, és az érdekcsoportok megszervezése időt vesz igénybe. Ezért azokban az országokban, ahol az érdekcsoportok valami miatt megsemmisültek, addig, amíg újraszerveződnek, nagyobb lesz a gazdasági növekedés. Az elméletet azzal bizonyítja, hogy a második világháború utáni 25 év adatai elemezve azok a fejlett országok növekedtek leggyorsabban, melyek gazdasága és intézményei – és így érdekcsoportjai – a legnagyobb kárt szenvedték: Németország, Olaszország és Japán. Ahol viszont az intézményeket a legkisebb kár érte: Ausztráliában, Új-Zélandon, az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban, ott a növekedés is általában alacsonyabb.

Érdekes elem, hogy az olsoni logika szerint az elosztási koalíciók abban az esetben károsak, ha ezek nem túl nagyok. Egy nagy csoport a társadalom jelentős részét átfogja, és így többféle érdekre kell tekintettel lennie, ezért kevesebb újraelosztást támogat. Emellett egy nagy érdekcsoport nehezebben is szerveződik meg így kevésbé hatékonyan lobbyzik, ami a társadalom számára végül is hasznos. Olson a nagy, átfogó érdekcsoportoknak tulajdonítja, hogy Svédország a vizsgált időszakban jól fejlődött – annak ellenére, hogy intézményeit nem károsította a háború. Ebben a tekintetben tehát Olson is cáfolja Becker elméletét, miszerint az érdekcsoportok versenye hasznos volna.

Az elméletet számos kutató tesztelte empirikusan. Ezek közül itt csak néhány eredmény bemutatására van lehetőségünk. A részletesebb áttekintést lásd Mueller (2003, 556-559. oldal), melyre mi is nagy részben támaszkodunk.

Az olsoni elmélet tesztelésében a legnehezebb az érdekcsoportok erejének mérése. Choi (1983) ezt egy „intézményi bénultság” mutató segítségével próbálta meg számszerűsíteni, mely három elemből állt: az érdekek megszerveződésének kezdete, a főbb töréspontok ebben, és a szakadások hossza a szerveződésben. Ezeket logisztikus függvény segítségével aggregálta „bénultság” mutatóvá, amely a hatások csökkenő mértékét fejezi ki. Ennek 18 OECD országra vonatkozó mintájában szignifikáns hatását találta az egy főre jutó GDP növekedésre. Az összefüggés azonban érzékeny volt a „bénultság” mutató mérési módjára, a függő változó választására és a minta összetételére is.

Egy érdekes tesztelési eljárást mutatott be Murrel (1983). Tanulmányában azt feltételezte, hogy ha az érdekcsoportok leginkább az Egyesült Királyságban voltak erősek, mint Olson állítja, a leggyengébbek pedig Németországban, akkor az új iparágak a régiekhez képest jobban fejlődnek az Egyesült Királyságban, mint Németországban. Németországban ugyanis a régieknek s az újaknak is hasonló ütemben kell fejlődni, hiszen egyik esetben sem erősek az érdekcsoportok. Angliában viszont az, hogy az új iparágban nincsenek érdekcsoportok, az

jelentős különbség a régi iparág erő érdekcsoportjaihoz képest. Az empirikus elemzés alátámasztotta ezt a hipotézist.

Gray és Lowey (1986) az USA államain tesztelte az elméletet, azt a kérdést vizsgálva, hogy a polgárháború után jobban fejlődtek-e a déli államok. Az adatok nem igazolták ezt a feltevést.

Az olsoni elmélet alól – hasonlóan Svédországhoz – Svájc adatai is kivételt jelentenek. Kétségtelenül Svájc az az ország, ahol az intézmények legkevésbé károsodtak különböző háborúkban, az ország mégis jól fejődött az Olson által vizsgált időszakban. Lehner (1983) ezt a svájci politikai rendszer jellegzetességeivel indokolja.

Quiggen (1992) nem a növekedési ütem, hanem a jövedelemszint összefüggését vizsgálta az érdekcsoportok erősségével, és azt találta, hogy ebben a formában az elmélet nem igaz.

Tang és Hedley (1998) arra hívja fel a figyelmet, hogy Olson nem vette figyelembe az állam szerepét a növekedésben. Szerintük az érdekcsoportoknak abban az esetben kell hatást gyakorolniuk a növekedésre, ha a növekedés államilag indikált. Elemzésük ezt megerősíti: azt találták, hogy az ázsiai országok közül ott a legmagasabb a növekedés, ahol gyengék az érdekcsoportok, és az állam növekedés-ösztönző politikát folytat.

Olson elméletét az országok közötti elemzések tehát nagyrészt megerősítették, de a modell érzékenynek bizonyult a kisebb módosításokra, voltak kivételt képező országok, és ha nem országokat, hanem az USA államait vizsgáltuk, akkor is kudarcot vallott.

1.4. Összefoglalás

Járadékszerzésről akkor beszélünk, ha a mesterségesen, például állami intézkedéssel létrehozott járadékért verseny alakul ki. Ebben az esetben azok az erőforrások, amiket arra költenek, hogy megkaparintsák a járadékot, társadalmi szempontból pocsékba mennek.

Nem csak a közvetlen erőfeszítések számítanak bele a járadékvadászat költségeibe. Azokat a közvetett költségeket is számításba kell venni, amelyeket a járadékvadászat más piacokon okozott. Például, ha a lobbytevékenységek miatt több közgazdászra van szükség, akkor annak a költségét, hogy emiatt sokan nem más szakmát választanak, vagy annak a versenynek a költségeit, ami a hivatalokban a kenőpénzzel járó állásokért folyik. Érdekes módon azonban a kenőpénz önmagában nem társadalmi költség, csak egy transzfer bizonyos csoportoktól (járadékszerzők) más csoportoknak (hivatalnokok.)

Járadékvadász magatartásra mindenütt számíthatunk, ahol járadék keletkezik. A vállalatok lobbyzni fognak a monopoljogokért, a piacralépési és minőségi korlátozásokért, az importkorlátozásokért és termelési támogatásokért. Bizonyos fogyasztói csoportok ennek ellenkezőjéért lépnek fel. Ez a verseny azonban nem vezet optimális kimenethez. A helyi hivatalok továbbá lobbyzni fognak a központi forrásokért. A hátrányos helyzetű csoportok pedig megpróbálnak minél hátrányosabb helyzetűnek tűnni, hogy jogosultak legyenek támogatásra. Így ennek a tevékenységnek a költségét mindig le kell írnunk veszteségként, ha új valamilyen olyan intézkedést hozunk, amely járadékot teremt.

A járadékvadászatba való befektetés gyakran elérheti a járadék 50-100%-át (kivéve a szociális támogatások esetén). Ez a költség kisebb lehet, ha kevesebben lobbyznak, vagy rosszul szervezett csoportokat alkotnak, továbbá, ha a szabályozó hiteles abban, hogy nem fog támogatást adni.

A járadékszerzésben valószínűleg sikeresebbek azok az iparágak, melyek jól szervezettek, kevés nagy szereplőből állnak, specializáltak, ezért nehezen átlátható a működésük külső szemlélő számára. A járadékszerzés kevésbé valószínű, például ha a parlamentben több képviselő van, ez kétkamarás, és nem kiegyenlítettek az erőviszonyok.

Az erős érdekcsoportok általában csökkentik a gazdasági növekedés ütemét, ezért krízishelyzet, radikális átalakulás után gyorsabban nő a gazdaság. Az abszolút jólét mértékére azonban ez már nem igaz.

Nehéz számszerűsíteni, hogy mekkora kár származik a járadékvadászat költségeiből. A külkereskedelmi korlátozások esetén ennek mértékét fejlődő országokban mérték, a nemzeti össztermék 10-40%-ának. A monopóliumok és a szabályozás okozta veszteséget fejlett országokban a jövedelem kb. 4%-ának találták. A szociális támogatások és az infrastruktúra beruházások esetén nem ismerünk megbízható becsléseket.

2. KORMÁNYZATI SZERZŐDÉSEK A SULINET EXPRESSZ PROGRAMBAN ÉS A PROGRAM EREDMÉNYESSÉGE (ESETTANULMÁNY)

A jelentős állami forrásokat megmozgató, piaci szolgáltatások igénybevételével megvalósuló programok kapcsán alkalmazott versenyeztetési eljárások – amilyen a közbeszerzés is – esetében problémák jelentkeztek az utóbbi években is. Ezekre jó példát jelentenek a Sulinet Expressz Program tapasztalatai.

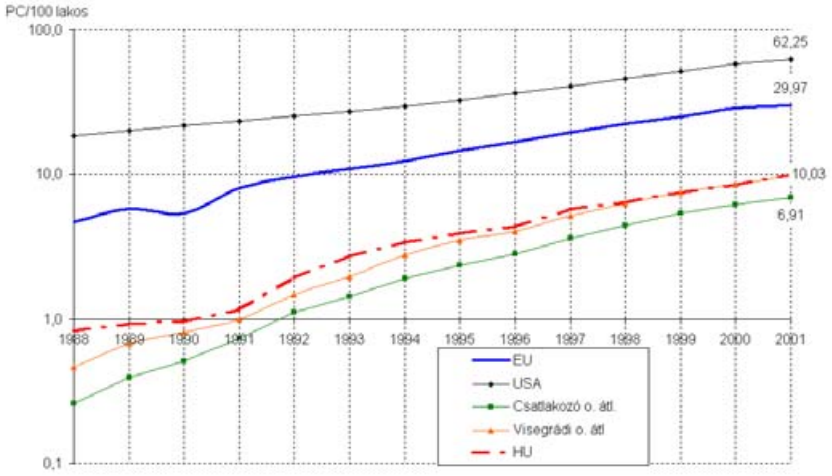
2.1. A Sulinet Expressz Program céljai

Évtizedes probléma Magyarországon – és térségünkben – a számítógép- és Internet-használat elterjedtségének alacsony foka a fejlett országokhoz képest. Az alábbi két ábrán jól látható, hogy mindkét probléma kapcsán jellemző tendencia, hogy az ország korábbi előnye valamelyest csökkent a térségben, a lemaradás pl. az EU átlagtól viszont nagyjából állandó maradt. Míg az Internet-ellátottsággal kapcsolatos probléma részben a relatíve magas szolgáltató díjak miatt is jellemző volt (részben enyhítető hatású volt a távközlési piaci liberalizáció) a legfontosabb cél mégis a számítógép-penetráció emelése maradt.

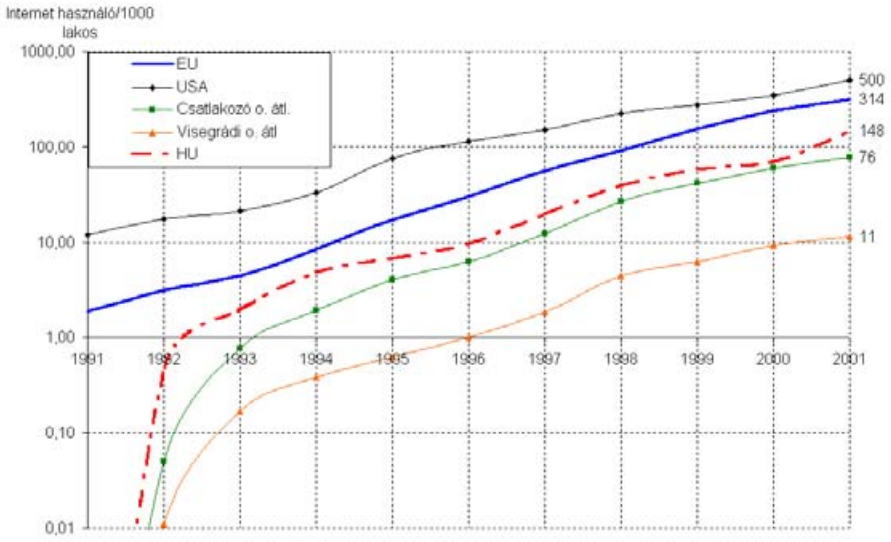
A probléma kezelésére dolgozta ki az Oktatási Minisztérium a Sulinet Expressz Programot, mely a számítástechnikai eszközök elterjedését állami támogatással kívánta elősegíteni. A lehetséges megvalósítási módok közül az irányított adócsökkentést választották, melyet a kedvezményezettek köre informatikai eszközök vásárlására vehetett igénybe.

A megvalósítás módja a program különböző szakaszaiban változott, ugyanakkor az alapstruktúra állandó maradt: A kedvezményezettek a programba pályázat útján bekerülő cégek a programban szereplő termékeinek vásárlásakor vehetik igénybe az adókedvezményt. A lebonyolításra létrehozott, az Educatio Kht keretében működő Sulinet Expressz Programiroda pályázati rendszerben választja ki a beszállítókat. A megvalósítás során tehát a koordináló minisztériumi szervezet nem szerepel vásárlóként a programban, hanem a támogatási lehetőség igénybevételének kereteit határozza meg.

Számítógéppel száma 100 lakosonként[5]



1000 lakosra jutó Internet felhasználók becsült száma[6]



[5] Forrás: KSH

[6] Forrás: KSH

A kialakult rendszer értékelése során a következő szempontokat érdemes megvizsgálni:

- választék (ár és minőségi szempontok)
- értékesítési háttér
- kielégítő szervizszolgáltatási háttér
- a program lebonyolítási költségei

Az elemzésben külön kell kezelni a program egyes szakaszait, melyek más-más feltételrendszerrel működtek. Legfontosabb szakaszai, és az ezekben vizsgált elemek:

- 1. szakasz (2003 július 1-től): pályázati rendszer, alapvető statisztikák, értékelés
- 2. szakasz (2004 július 1-től): hozzáférés feltételeinek változása, pályázati rendszer változása
- 3. szakasz (2005 július 1-től): pályázati, garanciális feltételek változása, eszközök árainak elemzése, hozzáférhetőség
- 4. szakasz (2005 november 8-tól): hozzáférhető informatikai eszközök körének szűkítése, részletes árelemzés

2.2. Részvételi feltételek, adókedvezmény

A program megindulásakor a következő módon szabályozták az érintettek körét:

Kedvezményezett „a pedagógus, az oktató, a hallgató, a felnőttképzésben részt vevő magánszemély, valamint az a magánszemély, akinek gyermeke nappali rendszerű iskolai oktatásban vagy a felsőoktatásról szóló törvényben felsorolt felsőoktatási intézményben hitelesített iskolai rendszerű első alapképzésben vesz részt.” Ennek alapján az Oktatási Minisztérium szerint a magyar családok kb. fele vehetett részt a programban. A szabályt a lehető legszélesebben értelmezték, így például egy nappali tagozatos gyerek után mindkét szülő igénybe vehette az adókedvezményt.

A programban részt vevők az összevont adóalapjuk adóját csökkenthették az adóévben a program keretében megvásárolt számítógép, számítástechnikai eszköz megszerzésére (vásárlására, bérletére, lízingelésére) fordított összeggel. Ennek a kedvezmények a maximális összege adott személy esetében 60.000 Forint volt évente. A bérlet illetve lízingelés lehetővé tette, hogy több éves elszámolás keretében akár nagyértékű számítógépeket több éves elszámolással, teljesen ingyen kapjanak meg a kedvezményezettek.

2004. július 1-től jelentősen változott a részvételi feltételrendszer. Két alapelvet érvényesített a Minisztérium a változások során, a rászorultság, és a hozzájárulás elvét. Az érintettek körét kiszélesítették, megszűntették a korábbi korlátozásokat, ugyanakkor jövedelem szerint új megkötéseket vezettek be. Ettől a dátumtól kezdve a 4 millió Ft feletti éves jövedelműek nem vehetik igénybe a programot, 3,4 és 4 millió között sávosan csökkenő mértékben kapható adókedvezmény. A maximális összeg továbbra is 60.000 Ft maradt, ugyanakkor a vásárlóknak 50 % önrészt kellett vállalniuk minden termék esetében. A jövedelem-korlát bevezetése nem jelentett igazán komoly kizáró hatást a program esetében, az első év kedvezményezettjeinek csupán 14,3 %-a volt ebben a magas jövedelmi sávban.

A második szakasz korlátozásának érintettjei[7]

Jövedelemsáv ezer Ft-ban	Kedvezményezettek	
	fő	%
1 - 600	8 573	5,2
600 - 1 200	25 405	15,3
1 200 - 2 000	47 127	28,5
2 000 - 3 500	52 872	31,9
3 500 - 4 000	7 831	4,7
4 000 - 10 000	21 103	12,7
10 000 felett	2 696	1,6
Összesen	165 607	100,0

2.3. Megvalósítás, pályázati rendszer

A lebonyolításra az Oktatási Minisztérium létrehozta a Sulinet Programirodát, mely a Minisztérium tulajdonában lévő Educatio Társadalmi Szolgáltató Közhasznú Társaság szervezeti egységeként alakult meg. 2003. január 13-án jelent meg az a pályázat, amelyben a program beszállítói körét alakították ki.

A pályázaton számítógép- illetve számítástechnikai eszközgyártó gazdálkodó szervezetek, azok konzorciumai és az általuk bevont gazdálkodó szervezetek vehettek részt.[8] 2003. április 16-án hozott döntést a pályázatokról a három érintett minisztérium által felállított Bírálóbizottság. A formai és egyéb jogi, szervezeti elvárások természetesen alapvetők voltak a pályázatok értékelésében. Az érdemi szempontok:

– választék

[7] OM (2004)/2

[8] OM (2003) Az Oktatási, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi, valamint az Informatikai és Hírközlési Minisztérium ajánlatkérő pályázati felhívása 2003. január 13.

- megfelelő értékesítési háttér
- kielégítő szervizszolgáltatási háttér

Egy vállalat legfeljebb három pályázatot nyújthatott be.

A program első szakaszában 149 cég 169 pályázattal indult, ezekből 66-ot bíráltak el pozitívan. Ezek azonban csak a nagykereskedők, hiszen minden cégtől jelentős értékesítési háttért vártak el. Ennek megfelelően a 66 nyertes pályázó összesen 1300 partner céget, értékesítési pontot hozott a rendszerbe, és az egész programban 4890 alvállalkozó volt érintett.

A pályázatok elbírálása során az árak nem váltak az elbírálás érdemi szempontjaivá, hiszen más elvárások sokkal fontosabbak voltak a program létrehozói számára. Egyértelmű cél volt, hogy a támogatást igénybe vevők köre minél szélesebb legyen, ennek megfelelően a hozzáférési lehetőség területileg is minél szélesebbé váljon. Ennek megfelelően gyakorlatilag a Magyarországon működő informatikai nagykereskedelmi cégek, hálózatok teljes része bekerült a rendszerbe, ha a minimális formai, jogi és adminisztratív feltételeket teljesítette. Tehát az elbírálás során nem próbáltak meg árversenyt kialakítani a pályázók között. A pályázó cégek esetében egyrészt a legális import elvárás, másrészt a növekvő adminisztratív költségek is további árnövelő hatással voltak, ugyanakkor a megrendelés várható mértékét tekintve mégis jelentős alkupozícióval élhetett volna a döntéshozó bizottság. Az eredmények azonban nem azt mutatják, hogy ezzel igazán élni tudtak volna.

A 2003. novembertől folyamatosan előkészített változások a már szerződött szolgáltatókat, és az új belépőket egyaránt érintették. A szabályozás pontosítása érdekében 8 különböző termékkört határozott meg a pályázat. Mindenekelőtt a beszerzés feltételeit (közvetlenül gyártótól, közvetlenül importálva, illetve közvetett módon) határozták meg részletesebben, ami további szigorítást jelentett. A termékkörök részletesebb meghatározása lehetővé tette, hogy eltérően, pontosabban szabják meg bővítési lehetőségeket, illetve a garanciális feltételrendszert. Külön kezelték a márkás és „noname” vagy „nobrand” termékeket is, ahogyan a piacon is jelentősen eltérnek ezek a termékkörök egymástól.

A lehetséges pályázó cégek definiálása is jelentősen pontosabb lett, az első tapasztalatok alapján. A pályázati dokumentációban a műszaki, ügyviteli alkalmasság mellett referencia-elvárások is megjelentek, természetesen a korábbi programszakasz tapasztalataival együtt.

A Sulinet Expressz II. Pályázat által meghatározott termékkörök[9]

Termékkör betűjele	Termékkör megnevezése
RSR	Rugalmas Számítógép Rendszer
RSO	RSR termékhez számítógép részegység
BSR	Brand Számítógép Rendszer
BSO	BSR termékhez számítógép részegység
BNS	Brand Notebook, Tablet Számítógép
BNO	BNS termékhez számítógép részegység
BSEH	Számítástechnikai Eszközök (Hardverek)
BSES	Számítástechnikai Eszközök (Szoftverek)

A harmadik szakasz kezdetekor, 2005. július 1-től nem változott a hozzáférés feltételrendszere. Ugyanakkor még ugyanebben a félévben, 2005. november 8-tól jelentősen korlátozták a hozzáférhető eszközök körét, ettől az időponttól csak teljes konfigurációkat lehet vásárolni a program keretében, a kiegészítő egyéb termékeket teljesen kivonták a rendszerből.

A program harmadik szakaszában nem hosszabbították meg a korábbi szerződéseket, tehát minden résztvevőnek újra pályáznia kellett. A pályázaton nem vehettek részt olyan cégek, melyeket legalább két alkalommal kizártak a programból. Minden pályázónak legalább 100 értékesítési pontot kellett garantálnia, melyből megyeszékhelyenként legalább egy, Budapesten legalább három helyre volt szükség. Minden értékesítésre kerülő termékhez gyártói szervizháttérre, és a Sulinet Expressz által meghatározott jótállási feltételek garantálására volt szükség. A kettős árazás tilalma a harmadik szakaszban is teljes mértékben fennállt.

Az értékelés során öt szempont pontozásával alakult ki a rangsor, ezek között a kínálati oldal – beleértve az ajánlott árakat– továbbra sem volt értékelési szempont.

[9] OM (2004) /3 Sulinet Expressz – Egész életen át tartó tanulás – Tudásalapú társadalom – II. Pályázat, 2004. február 25.

A Sulinet Expressz III. pályázat értékelési rendszere

Szempont	Súly	Leírás	Értékelés
Értékesítés lefedettsége	6	Lefedettség, ellátás stabilitása,	Számosság, a korábban a programban részt vevő értékesítési pontok esetében: forgalom
Finanszírozás	4	Az alkalmazott finanszírozási konstrukciók	Mennyiségi és minőségi értékelés, korábbi forgalom. Az értékesítési pontok legalább 50%-ában hozzáférhetőnek kell lennie.
Garanciális feltételek	4	Szavatossági és jótállási feltételek	Minimum feletti teljesítés arányában.
Szankciók	6	Korábban kiszabott szankciók.	Értelemszerűen.
Marketing	2	Marketing stratégia	Minőségi értékelés, ráfordított volumen.

A harmadik pályázaton tizenegy nyertes cég/konzorcium: Albacomp Rt.; Automex Kft.; Case-Cédrus-Flaxcom-Profi-Sved Konzorcium; CHS Hungary Kft.; Expert-Partner-Lap Konzorcium; Fujitsu Siemens Computers Kft.; Ingram Micro Magyarország Kft.; PC Direct Konzorcium; Procomp Hungary Kft.; Ramiris Rubin Rt.; Technotrade Informatikai Rt. A legnagyobb magyar nagykereskedők továbbra is jelen vannak a Sulinet Expressz Programban.

2.4. Szerződések és ellenőrzések

Az eredeti szerződések viszonylag egyszerű struktúrában szabályozták az együttműködés kereteit. A program résztvevőit bármilyen szabály be nem tartása esetén figyelmeztetés, súlyosabb szabálytalanság esetén pedig kizárás fenyegette.

A pályázat nyertes cégeivel kötött keretszerződés ugyanakkor megfelelő módon szabályozta az árak változtatásának rendjét. Árnövekedést csak 5%-nál nagyobb középárfolyam-változás esetén engedélyeznek, ugyanakkor legalább ekkora árfolyamcsökkenés esetén a szállítók kötelesek voltak csökkenteni áraikat, megfelelő mértékben. (Természetesen nem egyszeri csökkenésre vonatkozik.)

Ugyanakkor nem alakult ki megfelelő módszer arra, hogy a világpiaci árak csökkenését beépítsék a program árváltozásaiba, pedig az informatikai eszközök esetében jelentős mértékről, és meglehetősen gyors folyamatról van szó. Az árak csökkentésére természetesen lehetősége volt a forgalmazóknak, de ez önmagában nem volt elég a korlátozott versenyhelyzet miatt.

A program második szakaszában – a tapasztalatok értékelése után – jelentősen változott a keretszerződés. Az új szerződés a szabályszegések esetére előre definiált 500.000-től 5 millió Ft-ig terjedő kötbér tételeket, amelyek a programban való részvétel minden fontosabb szabályához hozzárendelésre kerültek. Ez mindenképpen fontos praktikus változást jelent.

Ugyanakkor ennél még sokkal fontosabb a szerződés 12.2.3.-as pontja, mely kimondja, hogy a szállító csakis egy árat alkalmazhat, függetlenül attól, hogy a SE Programon belül, vagy kívül árusítja az adott terméket. Ez egyébként viszonylag nehezen ellenőrizhető szempont, hiszen a jórészt nagykereskedő cégekre épített konzorciumok, ellátási láncok a termékek végső felhasználói árát több lépésen keresztül határozzák meg, tehát nem egyértelmű az ellenőrzés helye, a szabály értelmezése sem. Ráadásul a piaci információk alapján az a tapasztalat alakult ki[10], hogy az informatikai piac nem bővült jelentősen a program hatására, ugyanakkor a fogyasztás jelentős része átkerült a program keretei közé. Így a résztvevőknek – tekintve hogy a szinte minden kiskereskedelmi irányban értékesítő nagykereskedő részt vett a programban – akár érdemes volt a Sulinet Expresszen kívüli árakat felfelé hozzáigazítani a többihez. Így az árak lenyomására irányuló törekvés sem lett feltétlenül sikeres.

A program harmadik szakaszában a szállítókkal kötött szerződésekben a korábbiakhoz hasonló módon szabályozták a legfontosabb kérdéseket (részvétel, árazás, termékfrissítés, csere, jótállás, szankcionálás), ugyanakkor részletesebb szabályzat született az információ-ellátásra, és a marketing tevékenységre. Ez utóbbival kapcsolatban minimális tevékenységeket definiált az új keretszerződés.

2.4.1. Ellenőrzések

A második szakasz elindulása után az Educatio Kht. átfogó ellenőrzéseket rendelt el a forgalmazó cégeknél. 2004 augusztus közepén nyilvánosságra hozott eredmény szerint a több mint harminc megvizsgált cég közül csak 6 járt el teljesen szabályosan, több mint húsz céget figyelmeztettek, ötöt pedig ki is zártak a programból. Ezek a forgalmazók ugyanakkor később újra pályázhattak a visszakerülés érdekében. Az akkor megjelent közlemények szerint általában az volt a probléma, hogy nem csak a szerződéseikben elfogadott beszállítóktól vásároltak, ugyanakkor az nem egyértelmű, hogy a szürkeimport kategóriáról volt-e itt szó.

[10] Figyelő (2004)

Az ellenőrzés során a két legelterjedtebb processzortípust vizsgálták részletesen, ebből a forrásból származik az alábbi példa.

A program a szürkeimport ellenében is fel kívánt lépni, mindenekelőtt azzal, hogy az egyes informatikai eszközök forrásával kapcsolatban is részletes dokumentációt várt el a forgalmazóktól. Ez tehát nehezíti a piaci árakkal való összehasonlítást, ugyanakkor természetesen mindenképpen pozitív hatású. Ennek nagyságrendjéről nehezen lehet becslést adni, az Oktatási Minisztérium egyik kiadványának[11] példája egy népszerű processzor-típusra vonatkozik. Ennek esetében 2003-ban hivatalosan kevesebb mint 10.000 db volt az importbeszerzés, ugyanakkor a Sulinet keretében 12.000 db-ot értékesítettek. A folyamatos ellenőrzések eredményeként 2004-re a legális import 30.000 db-ra emelkedett, ebből 26.000 db-ot adtak el a program keretében. Az árszínvonal értékeléséhez fontos szempont, hogy a feltárt hiányosságok volumene a teljes értékesítésnek 10 %-át érintette.

2.5. Eredmények

2.5.1. Hozzáférhetőség

A létrejött rendszernek alapvető célja volt a minél könnyebb hozzáférhetőség. Mintegy 1300 értékesítési pont bekapcsolásával ez meg is valósult, gyakorlatilag a kisvárosi méretig minden településen hozzáférhetőek lettek az informatikai eszközök. Ugyanakkor teljesen esetlegesen alakult ki ez a területi megoszlás, teljesen véletlenszerű volt, hogy egy adott kisebb település egyetlen számítástechnikai boltjában milyen minőségű eszközöket lehetett beszerezni, és főleg milyen árszínvonalon. A térbeli hozzáférhetőség a program különböző szakaszaiban nem változott jelentősen.

A harmadik szakasz 2005. június 1-től november 20-ig terjedő időszakának statisztikái alapján a forgalom megyék szerinti megoszlása alapján megállapítható, hogy a program első két szakaszára vonatkozó viszonylagos kiegyenlítettség ebben az időszakban is megmaradt, nincsen igazán kiugró eltérés a lakosságarányokhoz képest. Ebből a szempontból tehát a hozzáférhetőségre vonatkozó törekvés továbbra is eredményes.

[11] OM (2004) /1 Sulinet Expressz, Sulinet Generáció 2003 – 2004, prezentációs anyag

Az értékesítés megoszlása megyék szerint, 2005 július 1-től november 25-ig[12]

Megye	Mennyiség	Bevétel	Arány
Bács-Kiskun	7750	519 322 660	4,81%
Baranya	5574	377 356 491	3,49%
Békés	3069	197 212 545	1,83%
Borsod-Abaúj-Zemplén	11968	727 931 275	6,74%
Budapest	40313	2 703 556 891	25,03%
Csongrád	8361	523 156 161	4,84%
Fejér	7875	508 614 315	4,71%
Győr-Moson-Sopron	8281	543 592 454	5,03%
Hajdú-Bihar	8377	505 511 199	4,68%
Heves	4721	290 108 586	2,69%
Jász-Nagykun-Szolnok	5332	325 622 863	3,01%
Komárom-Esztergom	4092	280 092 442	2,59%
Nógrád	2631	153 412 599	1,42%
Pest	15912	1 131 435 882	10,48%
Somogy	3440	239 753 358	2,22%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5701	371 480 929	3,44%
Tolna	2804	186 700 806	1,73%
Vas	5504	361 195 085	3,34%
Veszprém	6123	382 388 242	3,54%
Zala	6394	419 617 965	3,89%
Összesen	**165 017,00**	**10 800 834 346,38**	**100,00%**

A forgalom településtípus szerinti megoszlása alapján látható, hogy vidéken a hozzáférhetőségben jelentősen korlátozó hatása volt a kisebb településeken megmutatkozó csekélyebb kínálatnak, ugyanakkor nem szűrhető ki azon vásárlók hatása, akik nem a saját településükön vették igénybe a program adta lehetőségeket.

[12] ado.sulinet.hu/statisztika

Az értékesítés megoszlása településtípusok szerint, 2005 július 1-től november 25-ig[13]

Településtípus	Bevétel (millió Ft)	Arány
Budapest	2703	25,03%
Megyeszékhelyek	4284	39,67%
Városok	3813	35,31%
Összesen	**10800**	**100,00%**

2.5.2. A hozzáférhető eszközök köre

A hozzáférhető eszközök köre meglehetősen széles volt a program első szakaszában. Ezek legnagyobb részét teljes konfigurációk tették ki (Desktop és Notebook egyaránt, összesen 258 típus), ezen felül kiegészítők nagy számban voltak megvásárolhatóak (többek között digitális fényképezőgépek és játékeszközök is), emellett 72 féle szoftver is hozzáférhető volt a program keretében. A megvásárolt eszközöket a programban résztvevők kötelesek 5 évig megőrizni.

A Sulinet Expressz beindulásától kezdve negatív visszhangja volt annak a jelenségnek, hogy a hozzáférhető termékkör meghatározásával a program deklarált céljaival ellentétes hatások is jelentkeztek. Egyrészt meglehetősen luxus-kategóriás termékek is szerepeltek a kínálatban (különösen brand notebook csúcsmodellek), melyek nyilvánvalóan nem elérhetőek a program legfontosabb célcsoportja számára. Az elsődleges cél a számítástechnikai eszközökkel ellátott háztartások számának növelése volt, ezek az eszközök viszont tipikusan olyan helyre kerülnek, ahol ez már eleve rendelkezésre áll.

Alapvető jellemzője volt induláskor a programnak a magas árszínvonal. Ennek volt következménye az is, hogy az alacsonyabb ár érdekében a pályázók igen elavult alkatrészeket, konfigurációkat is szerepeltettek ajánlataik között, általában jelentősen drágábban, mint a piaci ár indokolta volna. A kifutó termékek értékesítésére kifejezetten praktikus lehetőséget jelentett a program.

A konfigurációkhoz operációs rendszert, illetve más alapvető szoftvereket is adniuk kellett a pályázóknak. Ez természetesen alapvető kifehérítés irányába ható szándékot is mutat, ami egyértelműen pozitív, fontos cél volt a Sulinet Expressz Programban. Ugyanakkor egy

[13] ado.sulinet.hu/statisztika

korábban kötött megállapodás (amit azóta többször megújítottak már) szerint a Minisztérium minden magyar felsőoktatásban résztvevő nappali tagozatos hallgató után kifizette a Microsoftnak, a legleterjedtebb operációs rendszert illetve irodai alkalmazási szoftvert gyártó cégnek, a licencdíjat. Ezért az SE Program keretében sokan „másodszor" is megvásárolták ezeket a szoftvereket, ami szintén közpénz-pazarlást jelentett.

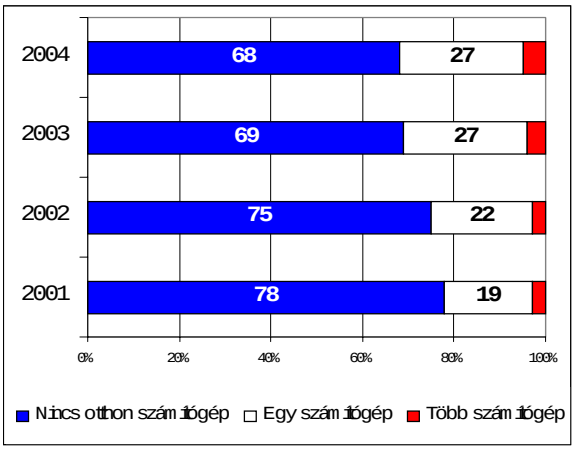
Hasonlóan nehezen indokolható olyan termékek hozzáférhetővé tétele, melyek nem tartoznak az alapvető informatikai szükségletek körébe, szintén a tehetősebb csoportok érdekeinek felelt meg beemelésük a programba. Ilyenek pl. a digitális fényképezőgépek, képalkotási eszközök (a mellettük szóló érv a pedagógusok eszköztárának fejlesztése volt, de megfelelő iskolai infrastruktúra híján ez kissé cinikus álláspontnak tűnhet), vagy még inkább a játékkonzolok, kiegészítők, amik igen korlátozottan férnek bele az eredeti célrendszerbe. Ezt a problémát egy évvel az indulás után kezelték, a második szakaszban már nem szerepeltek ilyen termékkörök.

2.5.3. Eredmények

Az alábbi statisztika a program (legnagyobb értékesítést tartalmazó) első fél évében azt mutatja, hogy az informatikai eszközökkel nem rendelkező háztartások számának csökkenése mellett a program részben a több számítógéppel rendelkező háztartások számát is növelte. 2003-ról 2004-re pedig a két hatás egyenlő, bár nagyon alacsony mértékű.

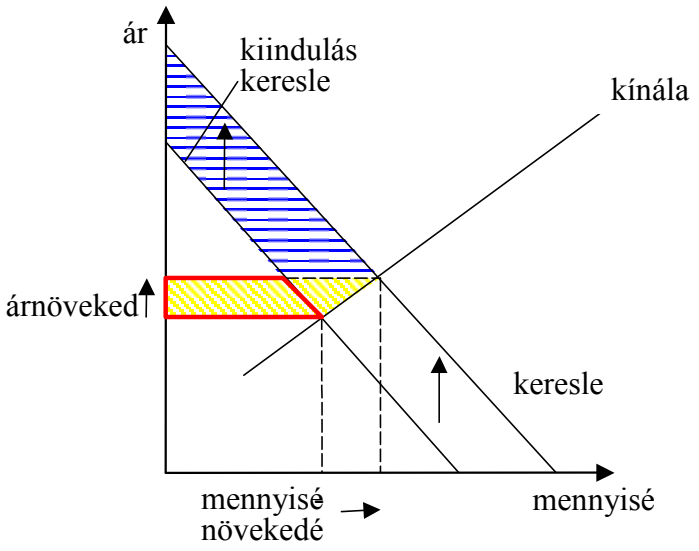
A kialakult rendszerben az árak nem kaptak megfelelően fontos szerepet. Egyrészt nem jelentek meg értékelési szempontként a pályázatok elbírásánál, másrészt az átláthatóság korlátozottsága miatt nem volt lehetőség az egyes ajánlatok megfelelő összehasonlítására. A kettős árazás tilalma is részben kijátszható maradt, egyes forgalmazók esetében akár megérte minden árukat magasabban tartani. Mindennek következménye, hogy a program feleslegesen sokba került, más megfogalmazásban a kedvezményen keresztüli állami támogatást a felhasználók és az pályázatokon nyertes forgalmazók „közösen" használták fel. Ennek a mértékéről a későbbi pályázatok esetében lehet becslést adni. A fogyasztói oldal számára természetesen még így is bőven megérte részt venni a programban.

A háztartások számítógép ellátottsága Magyarországon, 2001-2004[14]



A kérdést mikroökonómiai keretben vizsgálva is látható ez a hatás. Az adókedvezmény a kereslet emelkedése révén hat a piacra, hiszen a fogyasztók korábbi keresleti szintje minden adott mennyiséghez 60.000 Ft-tal magasabb árat rendel. A keresletnövekedés nem csak az eladott mennyiségre hat pozitívan, de az árszínvonal is emelkedik. A fogyasztók többlete egyrészt csökken a vastag vonallal határolt területtel, ugyanakkor növekszik a sötéten satírozott területtel. A jelentős fogyasztói többlet-növekedés mellett azonban kisebb mértékben nő a termelők többlete is növekszik, ezt a halványan satírozott terület mutatja.

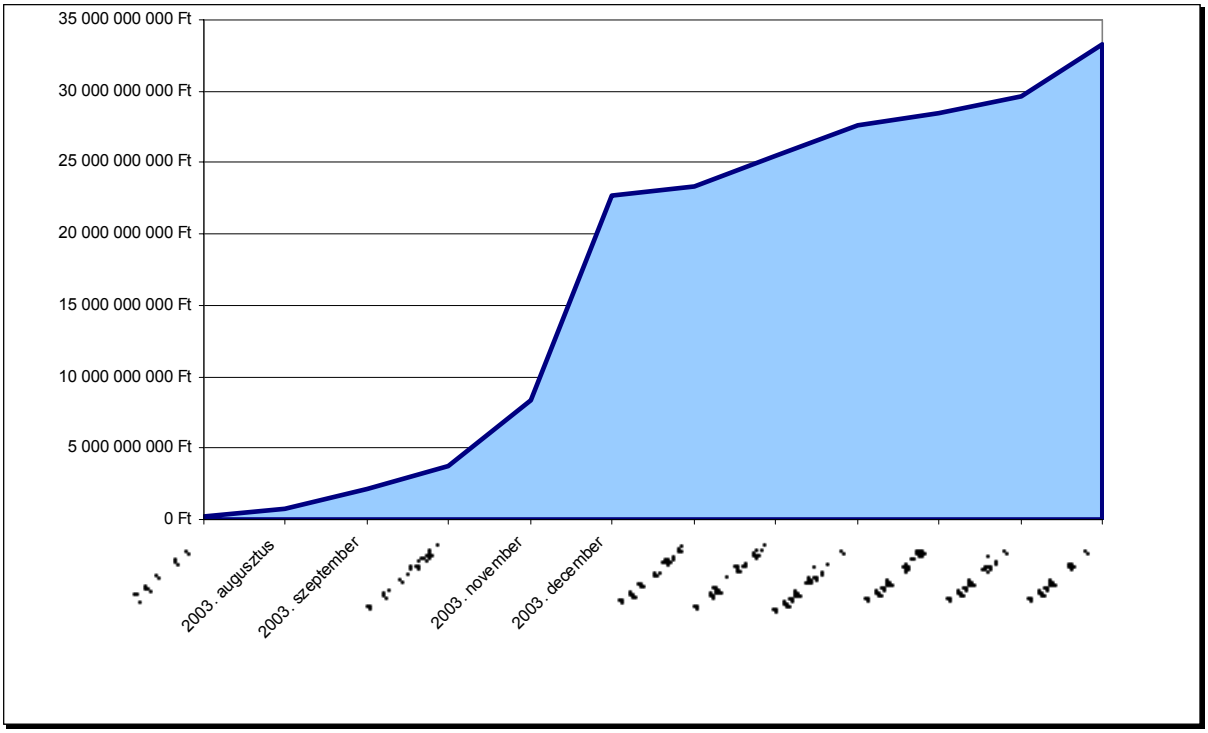
Az adókedvezmény hatása elemi mikroökonómiai



[14] OM (2004)/2

Az első évben, 2004. júliusig közel 35 Mrd Ft értékben vásároltak eszközöket a program keretében. Ebből kb. 75.000 új, teljes konfiguráció fogyott, 200.000 számítógépet újítottak fel. További 250.000 egyéb eszköz került értékesítésre.[15] Az OM ebből az időszakból hozzáférhető statisztikái szerint 11 Mrd Ft-ot igényelt vissza mintegy 250.000 adózó a program első éve alatt. A területi megoszlás viszonylag egyenletes volt, Budapest pl. 23%-al szerepel. Bár a településméret szerinti megoszlásról nincs információ, az már ezekből az adatokból is látható, hogy a hozzáférhetőség kiszélesítése nem volt értelmetlen. Ebből az időszakból ugyanakkor nem állnak rendelkezésre árinformációk.

A Sulinet Expressz Program értékesítése 2003. július – 2004. július



A program második szakaszáról teljes periódusra vonatkozó statisztika nem áll rendelkezésre. A program volumene a változás után csökkent, ez a szabályozás változása mellett annak is következménye, hogy az első évben a potenciális érintettek jelentős része már igénybe vette a lehetőséget. Ezt a hatást jelentősen ellensúlyozta ugyanakkor, hogy iskolához, oktatási tevékenységhez már nem volt kötve a programban való részvétel.

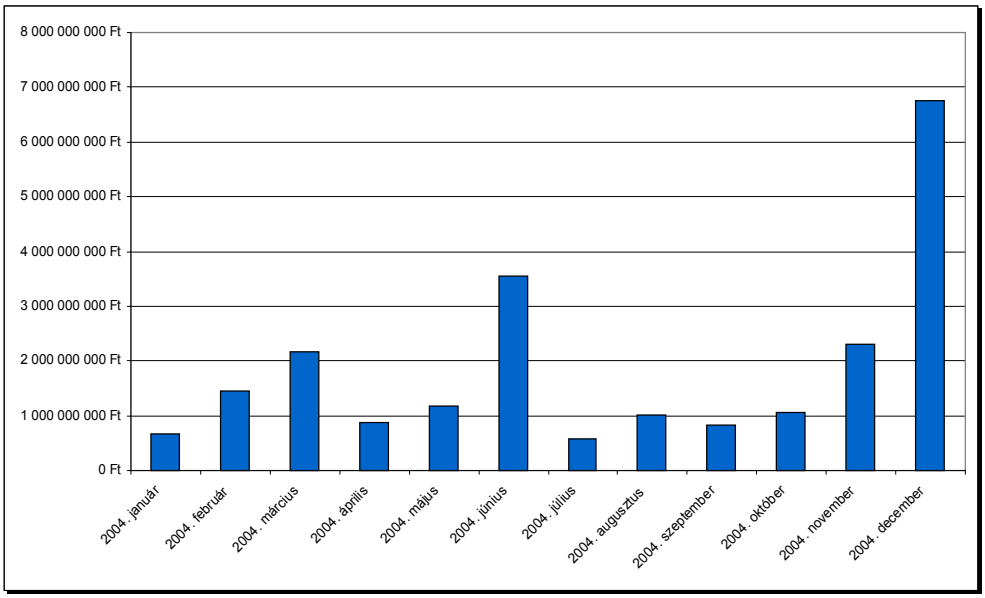
A 2004. második félévről hozzáférhető adatokat (ez a Sulinet Expressz II. első féléve) a 2003. második féléviekkel érdemes összehasonlítani, hiszen a december jelentős értékesítési csúcsot

[15] OM (2004) /2 1 éves a Sulinet Expressz, prezentációs anyag

jelent. A havi bontású adatok kapcsán látható az is, hogy a program feltételeinek változása (feltehetőleg az önrész bevezetése) jelentős forgalmat generált a Sulinet Expressz I. utolsó hónapjában, 2004 júniusában.

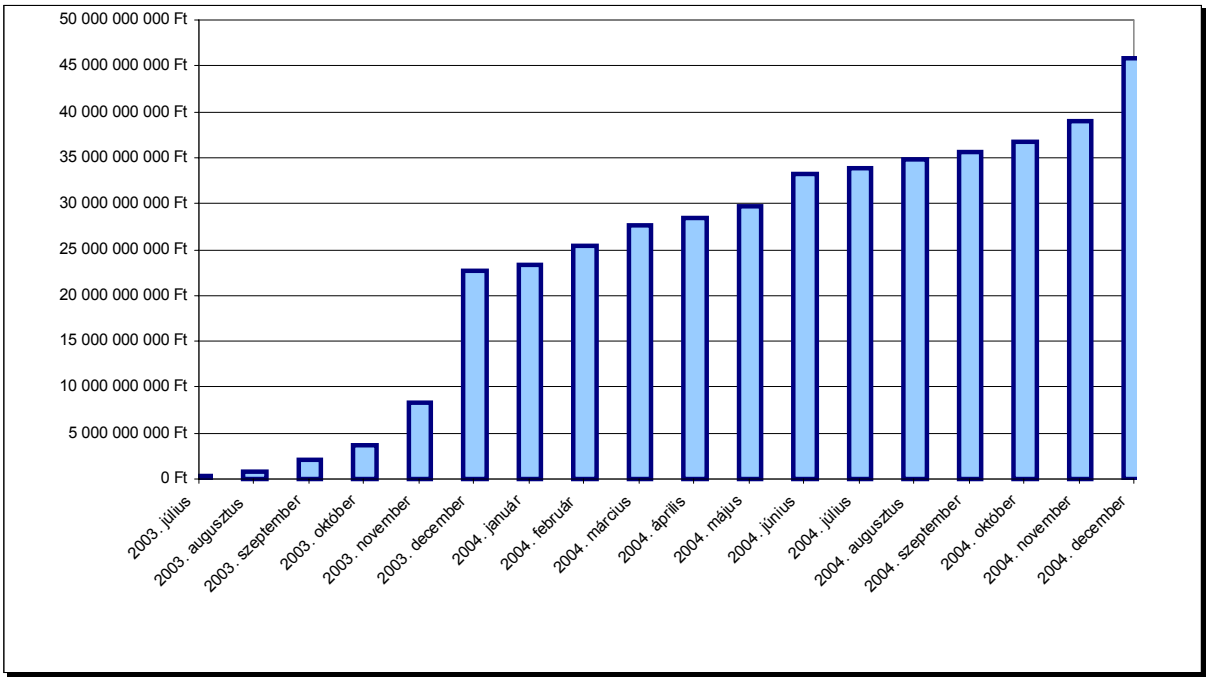
Az értékesített eszközök értéke 2004 második félévében 12,5 Mrd Ft volt, szemben az egy évvel korábbi 22 Milliárddal. A statisztika szerint további 65.000 új konfiguráció fogyott el, kb. 100.000 adózó igényelt vissza 7 Mrd Ft-ot az adókedvezmény révén.

A Sulinet Expressz program értékesítési volumene havi bontásban, 2004



A program harmadik szakaszáról jóval részletesebb statisztikai adatok állnak rendelkezésre. 2005. július 1-től október 31-ig összesen 7 067 millió Ft értékben vásároltak eszközöket. Ez az adat 2003 azonos időszakában 3 714 millió Ft volt, 2004-ben pedig 3 450 millió Ft. A program átalakítása kapcsán megnövekedett forgalom november végére összesen 10 800 millió Forintot tett ki. A Sulinet Expressz Monitoring rendszer adatai alapján ebből mintegy 5 042 millió Ft kerül várhatóan jóváírásra, tehát ez az arány 46,69 % erre az időszakra. A korábbi időszakok statisztikáival mindez nem feltétlenül összehasonlítható, hiszen azok lezárt időszakok adatait tartalmazzák, a legfrissebbek pedig folyamatban lévő tranzakciókat is tartalmaznak. Az itt szereplő részletes adatok a 2005. július 1-től induló harmadik szakaszból (Sulinet Expressz III.) a 2005. november 25-ig terjedő időszakra vonatkoznak.

A Sulinet Expressz program értékesítési volumene, 2003-2004



A program keretében értékesített terméktípusok megoszlását az alábbi táblázat mutatja be. A legfontosabb szempont, hogy milyen mértékű korlátozást jelent, hogy november 8-tól csak teljes konfigurációk hozzáférhetőek a programon belül. Ennek a lépésnek köszönhetően várhatóan alig negyedére esik majd vissza az értékesítés volumene, hiszen a konfigurációk aránya a teljes bevételben 27,51 %, ami várhatóan az adó-visszatérítési arány csökkenését is eredményezi majd, hiszen ezen konfigurációk átlagára kb. 150 000 Ft, és nem minden vevő él a több éven keresztüli fizetés lehetőségével.

Az értékesítés megoszlása terméktípusok szerint, 2005 július 1-től november 25-ig[16]

Terméktípus neve	Mennyiség	Bevétel	Átlagár	Arány
Aktív hangszórók	5443	78635141	14447	0,73%
Alaplap	18264	387126637	21196	3,58%
Audioeszközök	828	10428769	12595	0,10%
Behatolás elleni sw.	140	1665962	11900	0,02%
HDD/FDD	26736	575145173	21512	5,33%
Irodai sw.	54	2593757	48033	0,02%
Kommunikációs eszköz	2304	102529294	44501	0,95%
Konfiguráció	19932	2971810440	149097	27,51%
LAN	491	3389194	6903	0,03%
Lézernyomtató	4460	159893833	35850	1,48%
Memória	32590	423058138	12981	3,92%
Modem	668	4522407	6770	0,04%
Monitor	48097	3411777761	70935	31,59%
Monitorvezérlő	19019	491305192	25832	4,55%
Multifunkcionális eszköz	15033	514561146	34229	4,76%
Multimédiás eszköz	2	11217	5609	0,00%
Oktatási sw.	49	150100	3063	0,00%
Operációs rendszerek	1260	34161240	27112	0,32%
Optikai tároló	34260	449902603	13132	4,17%
Pc ház, táp, akku	14378	131244656	9128	1,22%
Pendrive/Flash/Memóriak.	6221	67039615	10776	0,62%
Processzor	18443	556792270	30190	5,16%
Segédprogram	22	84700	3850	0,00%
Számítógép irányítású rdsz.	13198	50479387	3825	0,47%
Szkenner	3736	74395512	19913	0,69%
Szótár	61	219942	3606	0,00%
Tintasugaras nyomtató	12248	281367091	22972	2,61%
WLAN	1216	16328490	13428	0,15%
Végösszeg	**299153**	**10800619666**	**36104**	**100,00%**

[16] ado.sulinet.hu/statisztika

A táblázat adataiból összefoglalva a legfontosabb kategóriákat, látható, hogy a program céljainak megfelelnek a forgalom arányai, hiszen a konfigurációk mellett a közvetlenül használható, elsődleges számítógép-alkatrészek (processzor, HDD stb.) aránya közel 60%, és az háztartások ellátottságára kevésbé jelentős serkentő hatással bíró kiegészítőké csupán 13%. A jelentős aránykülönbség legfőbb oka az, hogy az utóbbi kategória termékei jelentősen olcsóbb, kisebb elemek.

Az értékesítés megoszlása fő termékcsoportok szerint, 2005 július 1-től november 25-ig

Termékcsoport	Arány
Konfiguráció	27,51%
Elsődleges alkatrészek	59,59%
Kiegészítők	12,9%

2.5.4. Árakra vonatkozó statisztikák

Az alapvető eszközökre vonatkozó árlisták (nov. 8. előtti) adatainak a megegyező időszak piaci átlagáraival (több nagy forgalmú kiskereskedelmi vállalat árlistái alapján) történő összehasonlítása a következő árkülönbségeket mutatta ki a nagyobb forgalmú eszközök esetében:

Termékkör	Átlagár	Árkülönbség	Részarány
Aktív hangszórók	14447	0,12%	0,73%
Audioeszközök	12595	0,06%	0,10%
HDD/FDD	21512	0,19%	5,33%
Memória	12981	0,36%	3,92%
Monitor	70935	0,21%	31,59%
Monitorvezérlő	25832	0,04%	4,55%
Optikai tároló	13132	0,30%	4,17%
Processzor	30190	0,17%	5,16%
WLAN	13428	0,05%	0,15%

Az árak összehasonlításához a november 8-án lezárt alkatrész-adatbázis adatait használtuk fel. A termékkörök fontosabb tételei közül kiválasztott minta átlagárai a teljes értékesítés átlagárait követték, egy-egy termékcsoportban 5 termék szerepelt (pontos típusszám alapján, összehasonlítható módon). A piaci árak ugyanebben az időpontban rögzített árak. A források

nagy informatikai eszközöket forgalmazó cégek árlistái, melyek egy része a programban is részt vett bizonyos termékeivel, más része pedig olyan beszállító nagykereskedőkkel dolgozik, melyek a Sulinet Programban is szerepeltek.

Az eltérések teljes súlyozott aránya 20,5 %. Ennek alapján a program ezen időszaki teljes bevételének – ami 10800 millió Forint – kb. 17 %-ára (1850 millió Ft-ra) tehető az adókedvezmény révén a kereskedőknél realizált járadék. Az adókedvezmény haszna 37% – 63% arányban oszlik meg a forgalmazók és a vásárlók között. Természetesen ez a becslés csak nagyságrendileg lehet iránymutató, hiszen a mintavétel korlátozza a pontosságát. Emellett a másik probléma, hogy nem egyértelmű, a korábbi két szakasz két éve alatt mekkorák voltak ezek az arányok. Ennek az értéknek a kivetítésével a korábbi időszakokra 17% – 83% arány adódik, a jelentős eltérés oka a visszatérítés alacsonyabb részaránya.

2.6. Értékelés

A Sulinet Expressz program célja a számítógép- és Internet-ellátottság növelése volt az informatikai eszközök vásárlásának adókedvezmény útján való támogatásával. A számítógép penetrációja nem növekedett jelentősen az utóbbi három évben Magyarországon, miközben mintegy 170.000 teljes konfiguráció fogyott el a program keretében. Ennek magyarázata lehet, hogy kevésbé sikerült a rászoruló célcsoport elérése, ami a program első időszakában mindenképpen felvethető. Az alábbi ábrán látható, hogy a változás a program elindulásakor jelentős volt, később viszont nem volt mérhető további változás. Eredmény, hogy a változás egy része a már számítógéppel rendelkező háztartásoknál jelentkezett. Ez nem felel meg a program céljainak. Ebben a statisztikában ugyanakkor problémát jelent, hogy nem különíthető el a Sulinet Program hatása az egyéb változásoktól.

Számítógép-ellátottság a háztartásokban, 2001-2004[17]

	2001	2002	2003	2004
Nincs otthon számítógép	78	75	69	68
Egy számítógép	19	22	27	27
Több számítógép	3	3	4	5
Összesen	100	100	100	100
Esetszám (N=)	5032	3763	5261	3937

A program megvalósítása kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy hatékony volt-e a kialakított megvalósítási keret. A rendszer pozitívuma volt, hogy önkéntességre alapult, és a már működő piaci keretben valósította meg a támogatás allokációját, ugyanakkor emiatt nem volt megfelelő az adókedvezmény célzottsága (pl. nem lehetett figyelembe venni, hogy sok számítógép már második-harmadik volt-e az adott kedvezményezett családban). A lebonyolítás költségei más alternatív módokon akár még magasabbak is lehettek volna, ez azonban adatok hiányában nehezen becsülhető meg.

A programmal kapcsolatos legfontosabb probléma, hogy az állami támogatás jelentős része a kedvezményezettek helyett a résztvevő forgalmazó cégeknél jelentkezett. Tekintve, hogy a nagy közbeszerzések esetében is sokszor nem alakulnak ki megfelelően alacsony árak, ez egyrészt más úton is jelentkező probléma, másrészt nem a megvalósítás módjának szükségszerű következménye. Az árak pályázati döntési változóvá tételével, illetve az árváltozások kezelésének javításával ez a probléma jelentősen csökkenthető lehetett volna.

[17] TÁRKI Word Internet Project 2004 adatfelvétel

3. JÁRADÉKVADÁSZAT A VIDÉKFEJLESZTÉSBEN (ESETTANULMÁNY)

3.1. Bevezetés

Az alábbi esettanulmány azt próbálja illusztrálni, hogy a járadékvadászat – vagyis a különféle gazdasági, politikai és szakmai érdekcsoportok erőfeszítése az állami jövedelemtranszferek megszerzése érdekében – hogyan érvényesül és milyen következményekkel jár a vidékfejlesztési politikák területén, Magyarországon. A téma bemutatására egy EU előcsatlakozási program, a SAPARD[18] tapasztalatait használjuk fel. A program uniós politikai kontextusa és a magyar vidékfejlesztésben betöltött szerepe után röviden vázoljuk a program által érintett hazai érdekcsoportok összetételét, stratégiáját és a tervezési időszak, illetve az intézményhálózat felépítése és a végrehajtás során betöltött szerepüket. Ezután bemutatjuk az előcsatlakozási felkészülésnek a magyar vidékfejlesztésre gyakorolt gazdasági, intézményi hatásait, és elemezzük a járadékvadászat társadalmi költségeit.

A tanulmány alapjául szolgáló kutatást 1999. és 2003. között végeztük el több hullámban, a WWF, az MTA Közgazdasági Intézete, a PHARE ACE és az Open Society Institute támogatásával. A kutatómunka kvalitatív eszközökkel zajlott, elsősorban interjúkon, strukturált beszélgetéseken, néhány fókuszcsoport-interjún és dokumentumok elemzésén alapul. A témában két magyar nyelvű írást publikáltam (Nemes 2000, Nemes 2003), melyekre ez az esettanulmány is jelentős mértékben támaszkodik.

3.1.2. Az EU vidékpolitikája és a SAPARD – retorika és gyakorlat

Az Uniós Közös Agrárpolitikájának (KAP) legutóbbi, Agenda 2000-hez kapcsolódó reformját rengeteg kritika érte. A reform célja eredetileg az volt, hogy az Unió hagyományosan főleg termelési támogatásokon alapuló agrárpolitikáját új alapokra helyezze és a KAP-ot az integrált vidékfejlesztés elvein alapuló, vagyis Európai Közös Agrár és Vidékfejlesztési Politikává (CARPE[19]) alakítsa át. Ennek révén az Unió felkészülhetett volna a kelet-közép európai mezőgazdaság integrálására, a WTO (World Trade Organisation) tárgyalások következő fordulójára és nagy lépést tehetett volna a KAP évtizedek óta stagnáló reformjának

[18] Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

[19] Common Agricultural and Rural Policy for Europe

útján. Az elmúlt két évtized reformjainak eredményeképpen az uniós dokumentumok és politikai nyilatkozatok retorikája, mely a Corki Deklaráció alapelvein (fenntarthatóság, programozás, a helyi erőforrások kiaknázása, partnerség, stb.) alapul, jól tükrözi ezt a szemléletet. A radikális reform azonban az ezredfordulón ismét zátonyra futott az európai agrárlobby és az intézményhálózat ellenállásán. A KAP második pilléréül kikiáltott Vidékfejlesztési Fejezet sem új erőforrásokat, sem új fejlesztési modellt nem hozott az európai vidékpolitikába. A mezőgazdasági költségvetés több mint 70 százaléka, ha más címen is, de ugyanúgy az agrártermelők leggazdagabb 20 százalékához vándorol, mint a régi, bevallottan mennyiségi szemléletű KAP idején. A retorika tehát új, de a gyakorlatban alig változott valami. Egyre nagyobb ellentmondás van tehát az uniós agrárpolitika deklarált célkitűzései és gyakorlata között.

Mindez jól nyomon követhető az EU vidékfejlesztéssel kapcsolatos előcsatlakozási stratégiájának példáján is, mely két, alapvetően különböző, ellentmondásos üzenetet közvetített a csatlakozni kívánó országok számára. Az általános retorika a *decentralizációt* hangsúlyozta. Ez a megközelítés az integrált vidékfejlesztés elveire alapítva (fenntarthatóság, helyi részvétel, programozás, stb.) az EU jelenlegi agrár és vidékpolitikájának gyökeres reformját vetíti elő. A csatlakozás feltételeül állított *Közösségi Vívmányok*[20] maradéktalan átvétele, illetve a jelenlegi KAP-hoz való alkalmazkodás ugyanakkor csak erős *centralizáció* révén volt elképzelhető. Ez a megközelítés a hagyományos agrár-struktúra fejlesztést, a központi intézményhálózatot, a versenyképességet és az intenzifikációt támogatja, és elsősorban olyan elveket hangsúlyoz, mint az átláthatóság és a pénzügyi elszámoltathatóság. Ez a két üzenet, a hazai gazdasági, politikai tényezőkkel összekapcsolódva, egymástól jól elkülöníthető, *centralizációs és decentralizációs* folyamatokat indított el a magyar vidékfejlesztésben, melyeket jól szemléltet a magyarországi SAPARD Program és a hozzá kapcsolódó hazai vidékfejlesztési programok kialakulása és működése.

3.1.3. A SAPARD jelentősége a magyar vidékfejlesztésben – újdonságok és régiségek

A SAPARD Program nem hozott igazán szignifikáns anyagi forrásokat a magyar vidékfejlesztésbe. Magyarország számára a támogatás maximális összegét évi 38 millió

[20] Ez az Európai Unió 100.000 oldalnyi joganyaga, amit *acquis communautaire,* vagy egyszerűen csak *acquis* néven emlegetnek az európai zsargonban.

Euróban - kb. 10 milliárd Ft[21] - határozták meg. Az előcsatlakozási támogatásokon belül ez volt a legkisebb program, az összköltségvetés mindössze 17%-ával. *Pénzügyi tekintetben, az agrár- és a vidékfejlesztés nem jutott hangsúlyos szerephez az EU előcsatlakozási stratégiáján belül.* Ugyanakkor a szükséges intézményhálózat és a végrehajtás szabályainak területén a SAPARD a korábbi Uniós politikáktól és a többi előcsatlakozási programtól is jelentősen eltért. A legfőbb különbség a szubszidiaritás elvének alkalmazásában állt. Eszerint a korábbi gyakorlattól eltérően, a program elindításakor az EU az egyes csatlakozó országok rendelkezésére bocsátotta az anyagi erőforrásokat. Ezután a teljes implementáció, a pénzügyi adminisztrációval és az utólagos ellenőrzéssel együtt decentralizáltan, a résztvevő államok szintjén történt. Ehhez Magyarországon is létre kellett hozni egy, az EMOGA szabályainak megfelelő kifizető és implementációs ügynökséget (a későbbiekben SAPARD Hivatal), amely más Uniós programoknál nem volt követelmény. Mindez komoly problémákat és egyben jelentős változásokat hozott a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) számára.

E változások megfeleltek az EU Bizottság várakozásainak és jól nyomon követhető rajtuk az EU *'centralizációs üzenetének'* hatása.

A SAPARD másik jelentős újítása a hosszú távú programozás és a széleskörű társadalmi egyeztetés követelménye volt, mely jelentős hatást gyakorolt a magyar vidékfejlesztésre. Részben ennek eredményeként indult el egy sor hazai finanszírozású vidékfejlesztési program; megerősödtek a civil szervezetek; kibontakozott az egész országot lefedő kistérségi társulások hálózata; és megváltozott a vidéki problémákhoz való általános hozzáállás. Ezek a változások nem szerepeltek az előcsatlakozási programok konkrét céljai között, és az EU Bizottság sem támogatta őket, mégis jól nyomon követhető rajtuk az EU *decentralizációs üzenetének* hatása. A SAPARD Program jelentősége tehát nem elsősorban az általa közvetített uniós erőforrásokban rejlett. Sokkal fontosabb volt a programot kísérő tanulási folyamat, mely arra volt hivatva, hogy felkészítse az állami intézményeket és az egész vidéki társadalmat a későbbi, szignifikáns EU támogatások fogadására, és lehetőséget nyújtson speciális, a hazai körülményekhez alkalmazkodó fejlesztési modellek kidolgozására.

3.2. Érdekcsoportok, intézmények a vidékfejlesztés mezsgyéjén

A vidékfejlesztés új keletű fogalom Magyarországon, amely szorosan kötődik egy minisztériumhoz és az általa finanszírozott programokhoz. Mégis számos egyéb politika,

[21] Ez a maximális összeg, melynek felhasználásához az Európai Bizottság minden követelményét maradéktalanul teljesíteni kell, ami tapasztalt EU tagállamokban is ritkán sikerül.

minisztérium, regionális és helyi végrehajtó szerv, szervezet és NGO is tevékenykedik a vidékfejlesztés különböző területein, ami rendkívül bonyolult és átfedésekkel teli rendszert eredményez. Ennek egyik fő oka az, hogy az utóbbi évtizedben a vidékpolitika fő irányvonala, intézményi és szervezeti felépítése folyamatosan változott. Emellett azt is fontos megérteni, hogy a különféle szervezetek munkája még mindig törékeny egyensúlyon nyugszik Magyarországon. Előfordulnak átfedések és hézagok is. A kormány, vagy akár egyetlen miniszter megváltozása módosíthatja a politikai értékrendet és a fejlődési irányvonalat, ami számos minisztériumi és egyéb köztisztviselői állásokban dolgozó alkalmazott elbocsátásához illetve cseréjéhez vezethet, nemcsak a legfelső, politikai szinten, hanem gyakran a bürokrácia alacsonyabb lépcsőfokain is. Emiatt az ügyintézés rendje könnyen felbomolhat és néha az egész rendszer működésképtelenné válhat[22].

A 90-es évek végének magyar vidékpolitikája, legalábbis a felszínen, nagymértékben kifelé tekintett, legfontosabb szempontja az EU bővítés volt. Ez az egyszerű tény nagymértékben meghatározta a különféle politikák és intézmények létrejöttét és életútját. Azt mondhatnánk, hogy a fő stratégia a lehető legtöbb Uniós segély megszerzése, és ennek érdekében annyi előrehaladás felmutatása volt a csatlakozási felkészülés terén, amennyi csak lehetséges. Az EU tagságnak sokféle megítélésével találkozhattunk, azonban gyakorlatilag nem volt olyan szignifikáns politikai erő, amely kategorikusan ellenezte volna az ország belépését az unióba. A legtöbb politikai akció valamilyen formában a zászlajára tűzte a csatlakozási felkészülést, az EU eljárási és jogharmonizációt, vagy éppen a belépés idejére valamilyen téren előnyösebb pozíció megszerzésének szükségességét. Jóllehet, ezeket az érveket néha csak azért használták, hogy elrejtsék vagy megtámogassák a háttérben húzódó hazai érdekeket, különböző lobbyk vagy az állami bürokrácia politikai céljait. Arra a kérdésre, hogy "mit értenek vidékfejlesztés alatt?" a hivatalnokok és a különféle szervezetek képviselői tipikusan kétféleképpen válaszoltak. Az egyik válasz valamilyen EU brosúrából származik és a megszokott euró-zsargon magyar változatának tekinthető. A másik típus számára a vidékfejlesztés és annak prioritásai konkrétabban az adott intézmény vagy szervezet speciális szerepének vagy perspektívájának a tükrében nyertek jelentést.

[22] Két példa: Az FVM 1998-as átszervezése után egy EU hivatalnok szavaival " a minisztérium 4-5 hónapra 'lebénult', addig a pontig, hogy a bejövő telefon és fax hívásokra és hivatalos felkérésekre sem válaszoltak". A környezetvédelmi miniszter leváltása a minisztérium számos tisztségviselőjének elbocsátásával járt annak ellenére, hogy az új miniszter is ugyanahhoz a politikai párthoz tartozott, mint a korábbi. Beiktatása után az új vezető egyik első ténykedése egy olyan sajtónyilatkozat kibocsátása volt, amely biztosította az alacsonyabb szintű hivatalnokokat, hogy megtarthatják állásukat.

A SAPARD Program előkészítése és végrehajtása során több érdekcsoport jelentős szerepet játszott. Mindegyiküknek volt intézményi (vagy közigazgatási), gazdasági és civil társadalmi vetülete is, habár ezek súlya lényegesen eltérő az egyes csoportokban. Az egyes érdekcsoportok önmagukban sem voltak homogének, egyes tagjaiknak sokszor némileg eltérő társadalmi, gazdasági érdekeik voltak, és a politikai (jobban mondva pártpolitikai) hovatartozás is megosztotta őket. A tervezési időszakban négy ilyen csoportot lehetett elkülöníteni: a 'hagyományos területfejlesztési', a környezetvédelmi, a vidékfejlesztési és az agrár lobbyt. A program végrehajtásának időszakára gyakorlatilag csak a két utóbbi maradt talpon és küzdött változó intenzitással és sikerrel az erőforrások birtoklásáért. Az alábbiakban ezeknek az érdekcsoportoknak az összetételét, motivációit és stratégiáját tekintjük át.

3.2.1. A környezetvédelmi lobby

Az ezredfordulón a környezetvédelem területén a legfőbb állami szereplő a *Környezetvédelmi Minisztérium (KM),* amely általánosságban felelős a környezetvédelmi politikák kidolgozásáért és alkalmazásáért. A regionális intézményrendszer két, egymástól többé-kevésbé független vonalon épült fel. A Környezetvédelmi Főfelügyelőség és az általa irányított 12 területi hivatal az állami adminisztrációt képviselte az alacsonyabb szinteken. A természetvédelmet szolgáló intézményhálózat ettől független szervezet volt, gerincét a kilenc nemzeti park igazgatósága alkotta, jelentős hatáskörrel mindenféle építéssel, beruházással kapcsolatban, ami egyet jelentett a vidékfejlesztéssel kapcsolatos befolyással is. A *KM* mellett befolyása volt még a SAPARD Programra az FVM-en belül működő *Növényvédelmi és Agrár-környezetgazdálkodási Főosztálynak* is, mely a program agrár-környezetvédelmi részét koordinálta.

A környezetvédelem területén a civil kezdeményezések jelentős súlyt képviseltek és képviselnek ma is. Több mint 200 *környezetvédelmi NGO* foglalkozik vidékfejlesztési kérdésekkel. Bár a környezetvédelem Magyarországon, ellentétben számos európai országgal, nem tömegmozgalom (az összes NGO-nak együttvéve is csupán körülbelül 10,000 tagja van), az országos és helyi politikában meglehetősen nagy befolyással bír. Néhány szervezet a 80-as évek végének politikai mozgalmaiból sarjadt, ezek aktív részt vállaltak az előző rendszer megbuktatásában és a politikai lobbyzás továbbra is a legfontosabb tevékenységük maradt[23].

[23] Ilyen szervezetek a Duna Kör, vagy a Magyar Természetvédők Szövetsége.

Más csoportok egy adott, különösen értékes földrajzi terület védelmére, vagy a környezetvédelem speciális területeire koncentrálták erőfeszítéseiket (mint például levegőszennyezés vagy kommunális hulladékkezelés). E szervezetek mérete, célkitűzései, erőforrásai, illetve az általuk elért eredmények nagyon különbözőek lehetnek. A harmadik típusba olyan, főleg nagyobb vidéki városokban működő csoportok tartoznak, melyek az adott területen jó kapcsolatrendszerrel és helyismerettel rendelkeznek. Ezek olyan programokat és helyi hálózatokat fejlesztettek ki, melyek főleg a saját megyéjükben a közvetlen környezetvédelmi kérdések mellett egy sor más kapcsolódó problémával is foglalkoznak (a fejlesztési tervek környezetvédelmi megfontolásai, a vidéki néphagyományok ápolása), és esetenként igen komplex vidékfejlesztési munkát végeznek[24]. A negyedik típusba kicsi, főleg eldugott vidéki régiókban működő csoportok helyi szervezetei tartoznak, amelyek holisztikus, az élet minden aspektusára kiterjedő módon próbálnak fenntartható életvitelt kialakítani egy kisebb tájegységen belül[25].

3.2.2. Érdekek és stratégiák

A környezetvédelem az ezredforduló táján nem játszott jelentős szerepet a vidékfejlesztésben, a politikában vagy az emberek mindennapi életében. A közigazgatás és az intézményrendszer egyes részei nem rendelkeztek még megfelelően működő, a környezetvédelmi problémák megoldását vagy megelőzését szolgáló mechanizmusokkal és eljárási renddel[26]. Az utóbbi években azonban jelentős előrelépés történt ezen a téren. Az FVM-ben például tíz évvel ezelőtt az agrár-környezetvédelemről szinte még beszélni sem lehetett. A kormányzati bürokrácián belül a környezetvédelemben dolgozó hivatalnokok számára talán a legfontosabb cél tehát az volt, hogy meggyőzzék a többi kormányzati egységben dolgozó kollégáikat a környezetvédelemnek az Uniós felkészülésben betöltött alapvető fontosságáról. Ennek a célnak az alátámasztására a vidékfejlesztéssel és környezetvédelemmel kapcsolatos EU

---

[24] Ilyen szervezetek a Reflex, az Életfa és az Emisszió.

[25] Ilyen szervezetek az Ormánság Alapítvány, a Sokoró Alapítvány, az Ökotárs Intézet, a Gyűrűfű Alapítvány, vagy a Zala Ökorégió.

[26] Egy példa: Amikor az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv első verziója elkészült és már éppen el akarták küldeni Brüsszelbe, valaki az Országos Környezetvédelmi Tanácsból véletlenül tudomást szerzett a tervről és az egész folyamatról. Hangoztatni kezdte, hogy egy ilyen tervnek az Országos Környezetvédelmi Tanács elé kell kerülnie. Ehhez azonban már túl késő volt és legalábbis a szöveg első változata a Tanács jóváhagyása nélkül ment Brüsszelbe. Mindennek oka nem a "területfejlesztésben dolgozó hivatalnokok" vonakodása volt, hanem az, hogy "erre nem gondolt senki". A Területfejlesztési Főosztály egyik tisztviselőjének szavaival: "sokat kell még tanulnunk, legközelebb már jobban fog menni".

törvényeket és előírásokat használták fel, miáltal erősítették a környezetvédelem ügyét és saját pozíciójukat is a magyar közigazgatási rendszerben. Számukra a vidékfejlesztés körülbelül egyenlő a KAP megfelelő passzusaival és egyéb Uniós jogszabályi előírások agrár-környezetvédelmi célelőirányzataival.

Különféle környezetvédelmi NGO-k különféle megközelítéseket használtak céljaik eléréséhez. A *"lobbyzók"* és a hagyományos nagy *természetvédelmi szervezetek* leginkább politikai szinten próbáltak tenni valamit a vidék fejlődésének érdekében. Fő eszközük a törvényalkotás befolyásolása, amihez a sajtóhoz fűződő jó kapcsolataikat és a köztestületekben megszerzett pozícióikat használták ki (az ezredforduló példái a környezetvédelemről, géntechnológiáról, lakossági hulladékról stb. szóló jogszabályok). Emellett megpróbáltak a környezetvédelmet érintő fontos nemzetközi kérdésekben is eredményeket elérni (például a tiszai ciánszennyezés ügyében), nemzetközi kapcsolataikat pedig hazai befolyásuk erősítésére is felhasználták. A valamilyen meghatározott földrajzi területhez kötődő, közvetlen környezetükkel szorosan együttműködő kisebb NGO-k általában olyan közvetlen célokért küzdöttek, mint a természeti értékek megóvása, génbankok létrehozása vagy a szennyező-források elleni küzdelem. Néhányan tevékenységük gazdasági hátterének megteremtése érdekében környezetbarát gazdálkodásba vagy a 'szelíd turizmus' által nyújtott lehetőségek kihasználásába fogtak. Fő célkitűzésük gyakran az adott kisebb földrajzi területnek az élet minden aspektusára kiterjedő holisztikus, fenntartható fejlesztése, amit a vidékfejlesztés erősen környezetvédelmi szemléletű gyakorlati alkalmazásának is tekinthetünk.

A környezetvédő mozgalomban a vidékfejlesztéssel kapcsolatos problémák és kérdések fontos szerepet töltenek be. Ennek egyik oka az, hogy a nagyobb, jelentősebb NGO-k elsősorban a természetvédelemben dolgoznak, ami erősen kötődik a vidéki területekhez. A környezetvédő mozgalmat általában az ilyen nagyobb szervezetek tagjai képviselik a különféle testületekben és őket, az egyik interjúalany szavaival élve: "jobban érdekelik a mocsári élőhelyek, mint a levegőszennyezés, lakossági hulladék és egyéb nagyvárosi problémák". Másrészről viszont leginkább a vidéki területek tudnak olyan tiszta, kis léptékű környezetet biztosítani, amely az új, fenntartható, ökologikus életvitelt kialakítani próbáló kis szervezetek számára az induláshoz megfelelő.

3.2.3. A 'hagyományos területfejlesztési' lobby

Az 1990-es Önkormányzati, majd az 1996-os Területfejlesztési Törvény alapjaiban változtatta meg a magyar területfejlesztést. Fejlesztési tanácsok és irodák egész rendszere jött létre[27]. Az új intézményrendszer nem politikai úton választott szervezet volt, hanem egy olyan testület, amelyben különböző szférák törvény által kijelölt helyi képviselői kaptak részt. A különböző szintű tanácsok tagjai a politikai szektorból (minisztériumokból, helyi önkormányzatokból) az üzleti szektorból (országos és regionális kamarákból), a munkavállalók és munkáltatók, valamint a kistérségi településszövetségek képviselői közül kerültek ki. A szektort az FVM-en belül működő Területfejlesztési Főosztály irányította, mely a SAPARD program tervezési időszakára gyakorlatilag alig változott a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumbeli működése óta. Az osztály felelősségi körébe tartozott a Területfejlesztési Célelőirányzat kezelése, a programok menedzsmentje és a különféle szintű fejlesztési tervek elkészítésének koordinációja is. A területfejlesztés irányítása mindezzel igen összetetté vált, sok különböző földrajzi, politikai, gazdasági érdek különböző szintű érvényesülésével. A területfejlesztésben érdekelt gazdasági lobbyk (például a nagy út és közműépítő vállalkozások) a közigazgatás és a területfejlesztési, tervezési rendszer különböző szintjein próbálják befolyásukat érvényesíteni az állami jövedelemtranszferek megszerzése érdekében.

Az ezredfordulón az egész rendszer leggyengébb pontja a regionális szint a 7 régióval, amelynek nem voltak hagyományai Magyarországon és csak igen lassan fejlődött. Bár a nagyrégiók felállítására már a '90-es évek elejétől kezdve történtek is kísérletek, kialakításuk legfőbb oka végül mégis az EU-tól várt anyagi segítség és az annak feltételeként támasztott követelményrendszer volt, vagyis elsősorban nem szakmai, hanem politikai tényezők motiválták. A Területfejlesztési Törvényt 1999-ben módosították, a régiókat törvényileg határozták meg és a központi kormányzatnak a fejlesztési tanácsok feletti irányítását (elsősorban regionális szinten) szorosabbra fogták, amivel a kormányzat szerepe gyakorlatilag meghatározóvá vált. A megyei szintnek, 19 megyével, régi hagyományai vannak a helyi politika és fejlesztés terén, ám a 90-es években történt változások után hatókörének nagy részét elvesztette és csak azokat a feladatokat tartotta meg, melyeket a helyi önkormányzatok nem voltak képesek, vagy nem akartak ellátni. Mindemellett a megyék szerepet kapnak a

[27] Az új többszintű intézményrendszer a következőkből állt:

Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) és az Országos Területfejlesztési Központ; a Regionális Területfejlesztési Tanácsok (RTT, ezekből 7 van) és a tanácsok irodájaként működő Fejlesztési Ügynökségek; Megyei Területfejlesztési Tanácsok és Ügynökségek.

regionális tervezésben és döntéshozatalban, rendelkeznek a területfejlesztés decentralizált erőforrásainak nagy része felett, és politikai befolyásukon és jól kiépített helyi kapcsolatrendszerükön keresztül továbbra is a vidékfejlesztés fontos tényezői maradtak.

A megyei szint alatt a vidékfejlesztési szempontból különösen fontos kistérségi szint található, amely azonban a gyakorlatban két különböző és egymást átfedő rendszert jelent. Az egyik a területfejlesztési törvény által meghatározott egység, a "tervezési-statisztikai kistérségek" szintje, amely az ország teljes területét lefedi. Ez nemcsak a statisztikai adatgyűjtés egysége volt, hanem a magyar területfejlesztési rendszer mindenfajta osztályozásának, például a külön támogatásra jogosult hátrányos helyzetű térségek besorolásának geográfiai alapja is, de nem jelentett külön közigazgatási vagy adminisztrációs szintet. A másik típus a településszövetségek, avagy "önkéntes kistérségek" rendszere, amely a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerén épül fel. Ezek az önkéntes mikrorégiók gyakran igen különböző méretű területet és lakosságot fednek le és sok esetben nem egyeznek meg a statisztikai kistérségekkel, ami gyakran zavart okoz a rendszerben. Ráadásul, az egymást követő kormányok, illetve egymással vetélkedő (különböző pártokhoz kötődő) minisztériumok az egyik vagy a másik kistérségi rendszert saját vidéki szavazóbázisuk erősítésére próbálták felhasználni. Így a statisztikai kistérség fokozatosan elkezdett fejlesztési, közigazgatási egységgé alakulni, és a fejlesztési kistérségek vetélytársává válni a források elosztásánál, gyakran feszültségeket okozva helyi szinten.

3.2.4. Érdekek és stratégiák

Az 1980-es évek közepére az EU politikusai számára nyilvánvalóvá vált hogy a vidék gondjait nem lehet többé a mezőgazdaság problémájaként kezelni, új, területi megközelítésre és az erőforrások átcsoportosítására van szükség. Az EU-n belül ekkor kezdődött a területfejlesztési (DG XVI, később DG Regio) illetve az agrár lobby (DG VI. később DG Agri) között a jövőbeli vidékfejlesztési források kezeléséért folytatott vetélkedés[28], ami a '90-es évek végére, az Agenda 2000 elfogadásával dőlt el végleg az agrár lobby győzelmével. Ennek eredményeképpen a vidékfejlesztés valószínűleg hosszú távon az agrárpolitika része marad, vagyis a KAP-ból kivonásra kerülő erőforrások továbbra is az agrárköltségvetés részét

[28] A vidékfejlesztés szempontjából a legjobb megoldás egy külön pénzügyi alappal és adminisztrációval rendelkező Vidékfejlesztési Igazgatóság létrehozása lett volna, aminek az ötlete 1988 óta újra és újra felbukkan és elbukik a különböző lobbyk ellenállásán.

képezik. Mindez párhuzamosan zajlott a SAPARD Program meghirdetésével és elindításával, és valószínűleg jelentős hatása volt a helyzet magyarországi alakulására is.

Az 1998-as kormányváltás után az addig a környezetvédelemmel közös tárcában lévő területfejlesztés átkerült az agrárminisztériumba, úgy, hogy a területfejlesztés még a minisztérium nevébe sem került bele. Ekkor a területfejlesztési bürokrácia legfőbb célja az volt, hogy az új intézményrendszerben megőrizze "identitását", erőforrásait és munkatársait az elsősorban mezőgazdasági irányultságú minisztériumon belül[29]. Ebben nagy segítségükre voltak a Phare program adminisztrációja során kifejlesztett intézményeik és a csatlakozási előkészületek során nélkülözhetetlen tapasztalataik és kapcsolataik. Az ezen a területen dolgozó szakértőket és hivatalnokokat valóban igen nehéz lett volna pótolni. A Területfejlesztési Főosztály az FVM-en belül a Gazdasági Osztállyal és az Európai Integrációs Osztállyal állt a legszorosabb kapcsolatban. Ezen kívül több más minisztériummal is szoros munkakapcsolatban álltak, amely kapcsolatok révén gyakran eredményesen tudtak különféle területfejlesztési projektekért és erőforrásokért lobbyzni. Területfejlesztési Főosztály tehát erős érdekérvényesítő képességgel rendelkezett, sikerült megőriznie integritását, és valószínűleg lett volna esélye arra is, hogy 'megszerezze a vidékfejlesztést' a területfejlesztés számára. Ez azonban egyrészt ellentétes lett volna az európai trenddel, másrészt a vidékfejlesztés pillanatnyilag nem ígért jelentős forrásokat és személyi problémák is szerepet játszottak abban, hogy a vidékfejlesztés végül agráros befolyás alá került.

A területfejlesztésben dolgozó hivatalnokok politikai okokból vonakodtak a 'vidékfejlesztés' kifejezést használni és inkább úgy fogalmaztak, hogy 'területfejlesztéssel' foglalkoznak még akkor is, ha annak helyszíne vidéken van. E a hivatalnokok többsége gazdasági képzettséggel, néhányuk városterezési vagy településrendezési végzettséggel rendelkezett. Számukra a legfontosabb cél az olyan kemény gazdasági mutatók javítása volt, mint a GDP, a munkanélküliség vagy a fizikai infrastruktúra állapota. A korábbi EU támogatások nagy része ebbe a szektorba érkezett (a Phare programon keresztül) és a tervezetek szerint ez a csatlakozás után is ugyan ez volt várható. Így az ezen a területen dolgozó hivatalnokok többnyire erősen Európa-pártiak és átlagon felül tájékozottak voltak az EU strukturális politikáinak és eljárásrendjének területén.

[29] Az FVM nevének hivatalos fordítása ekkor még *Ministry of Agriculture and Regional Development* volt, azaz *Földművelési és Területfejlesztési Minisztérium,* míg a magyar név *Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium*. A különbség annak a jele, hogy a területfejlesztési osztálynak a minisztériumon belül sikerült elfogadtatnia identitásának megőrzését.

A frissen alakított *Regionális Területfejlesztési Tanácsoknak* nem volt túl jelentős befolyásuk. Ennek okaiként a regionális szintű közigazgatás gyökértelensége, a megfelelő intézmények és erőforrások hiánya, a képviseleti rendszer elégtelenségei valamint a megyei, és egyes területeken az állami szint ellenérdekeltsége említhetők. A Regionális Területfejlesztési Tanácsokban túlsúlyban volt a központi kormányzat képviselete, így bár a tanácsoknak a decentralizált, regionális szintű döntéshozás és politizálás fórumaiként kellett volna működniük, leginkább a kormányzat meghosszabbított karjaként vagy a résztvevő megyék politikai harcainak terepeként szolgáltak.

3.2.5. Az agrárérdekek képviselői

A mezőgazdasági termelők képviselete bonyolult kérdés a ’90-es évek végén Magyarországon. A Mezőgazdasági Kamara Magyarországon törvényi szervezet, kötelező tagsággal, ennélfogva már törvényi összeférhetetlenség miatt sem tudja képviselni a mezőgazdasági termelők gazdasági érdekeit. A mezőgazdasági nagytermelők jó részét a Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ) tömöríti, melynek tagságát 1450 mezőgazdasági termelőszövetkezet (főképp a korábbi termelőszövetkezetek utódai), továbbá 30 más típusú termelőszövetkezet, 100 cég, sok egyéni vállalkozó és a nagy vertikális mezőgazdasági integrátorok alkotják. A MOSZ korabeli statisztikája szerint a tagok körülbelül az összes megművelt földterület fele fölött rendelkeztek és a vertikálisan integrált termeléssel együtt a piacra kerülő mezőgazdasági termékek 60-70%-a származott tőlük. A MOSZ mind a mezőgazdasági munkaadók, mind a termelők érdekeit képviselte. A szervezet számos törvényi és politikai bizottságban képviseltette magát, gyakran közvetlenül lobbyzott a Parlamentben, a Kormányban vagy különböző minisztériumokban, és jól kiépített országos intézményhálózata volt, legalább egy állandó irodával minden megyében.

A kistermelők és családi gazdaságok már korántsem voltak olyan egységesek és jól szervezettek mint a szövetkezetek, érdekképviseletük is sokkal bonyolultabb és kevésbé megoldott probléma. Ennek egyik oka, hogy az 1 millió kistermelő földrajzilag szétszórtan helyezkedett el, és érdekeik, gondolkodásmódjuk is nagyon eltérő volt. A kistermelők korábban semmiféle érdekképviselettel nem rendelkeztek és a hosszadalmas és ellentmondásokkal terhelt privatizáció és kárpótlás sem segítette az ilyen jellegű szervezetek létrehozását. A családi gazdaságok és kisvállalkozások jogainak védelmében számos szervezet jött létre. Ezek közül talán a legbefolyásosabb a Magyar Gazdakörök és

Gazdaszövetkezetek Országos Szövetsége (MAGOSZ)volt, mely elsődleges céljául a kis- és középméretű családi gazdaságok, illetve az általuk létrehozott új típusú beszállítói, marketing és szolgáltató szövetkezetek érdekeinek védelmét tűzte ki. A gyakorlatban a MAGOSZ ernyőszervezetként működött, összesen 830 helyi gazdálkodói szervezetet tömörítve. Tagszervezetein keresztül mintegy 43,000 gazdálkodóval álltak kapcsolatban. A MAGOSZ mellett számos más olyan szervezetet is találtunk, amely a különböző típusú, vagy különböző tájegységeken működő családi gazdaságok érdekképviseleti szervének vallotta magát. Ezek tagsága, célkitűzései, erőforrásai és eredményei nagymértékben különbözött egymástól és gyakran merülnek fel köztük feszültségek.

Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az EU-csatlakozás előtti években ki képviselte Magyarországon a mezőgazdasági lobbyt, nem könnyű. Ennek fő oka az, hogy történeti és politikai okokból a nagyüzemi mezőgazdaság legnagyobb része (amely a piacon értékesíthető áruk többségét termelte, és amelyet leginkább a MOSZ képviselt) politikailag szemben állt az FVM-et akkor vezető Független Kisgazdapárttal. Ugyanakkor a kistermelők nem voltak egységesek, kevés gazdasági erővel rendelkeztek, érdekeik különbözőek voltak és nem volt túlságosan jó az országos képviseletük. A "kistermelők" ugyanakkor azonban a Kisgazdapárt választói bázisát jelentették, így a kisüzemi mezőgazdaság a gyakorlatban erős politikai támogatással bírt a minisztérium részéről és igen sok résztvevője volt az ország egész területén. A nagyüzemi mezőgazdaság ezzel szemben erős intézményi háttérrel és jó pozíciókkal rendelkezett különböző köztestületekben, és nagyobb volt a gazdasági jelentősége. Emiatt patthelyzet alakult ki, amit sokféleképpen magyarázhatunk. Egyesek szerint az FVM és a Független Kisgazdapárt által folytatott agrár és vidékpolitika legfőbb célja az volt, hogy a párt megtartsa és megerősítse politikai erejét. Mások szerint viszont a fennmaradt szövetkezetek még ekkor is a régi szocialista idők elitjének érdekeit szolgálták és a legfőbb akadályt jelentették a mezőgazdaság helyzetének normalizálódásának útjában.

3.2.6. Érdekek és stratégiák

A mezőgazdasággal és a vidékfejlesztéssel kapcsolatos fő végrehajtó hatalom az FVM tisztviselői kara, illetve a miniszter kezében volt, és a SAPARD program indulásakor egyrészt a Független Kisgazdapárt (FKGP), másrészt a nagyüzemi agrárlobby befolyása alatt állt. Ez a minisztérium rendelkezett az EU segélyek nagy többségével, valamint a vidéken akár mezőgazdaságra, akár vidék- vagy területfejlesztésre szánt hazai források jelentős részével.

Ez a helyzet a kormánykoalíció pártjai közötti egyezség eredményeképpen állt elő, melynek során a kisebbik kormánypárt, az FKGP igen jó pozíciót szerzett. A Területfejlesztési Főosztálynak a korábbi Földművelési Minisztériumhoz való csatolásával a vidékfejlesztési erőforrások és hatókör birtoklásáért az addig a területfejlesztési és a mezőgazdasági lobby közt dúló harc az utóbbi javára dőlt el.

A hivatalnokok, érdekcsoportok és az e területen dolgozó termelők legnagyobb része számára a vidékfejlesztés többé-kevésbé egyenlő volt a mezőgazdasággal, illetve a mezőgazdaság szerkezetének átalakításával. Mivel az ezredfordulót követő években e szektor figyelmét is az EU csatlakozás kérdései kötötték le, a magyar bürokrácia a mezőgazdaság strukturális reformja alatt többnyire az EU Mezőgazdasági Igazgatóságának a SAPARD és más uniós politikák által is közvetített elképzeléseit értette. A kétféle típusú mezőgazdaságnak (piacorientált és önfenntartó; illetve nagy- és kistermelői) azonban számos kérdésben erősen különböztek az érdekei. Általában véve a nagyüzemi, intenzív, piacorientált gazdálkodásnak érdeke volt az EU szabályozások sürgős bevezetése és maga a csatlakozás, átmeneti időszak vagy jelentős mezőgazdasági derogációk nélkül. Szintén az ő érdekük volt a termelés növelése és erősítése, hogy a csatlakozás idejére jobb kvótákat és piaci pozíciókat tudjanak elérni. A kisüzemi és önellátó gazdálkodást az EU csatlakozás erősen veszélyeztetni látszott. A verseny erősödése, néhány EU előírás (a környezetvédelem, állategészségügy, könyvelés, marketing, stb. terén) és a hazai adó, illetve adminisztrációs kedvezmények várható megszűnése számos mezőgazdasági vállalkozás és önellátó gazdálkodó megélhetésére jelentett veszélyt. E különbségek eredményeképpen a két típusú gazdálkodás érdekei számos ponton különböztek, így céljaik is eltérőek voltak.

Ugyanakkor a magyar mezőgazdaság jövőjével kapcsolatban volt néhány mindenkit érintő alapvető probléma is. A gazdálkodás várható intenzifikálása a mezőgazdasági és vidéki munkanélküliség további növekedését vetítette elő, az általános tőkehiány, az üzleti és marketing szolgáltatások hiánya, az alacsony hatékonyság és minőség, az alacsony hazai fogyasztási szint és a KAP közvetlen kifizetéseinek várhatóan alacsony szintje súlyosan veszélyeztették a magyar mezőgazdaság jövőbeli versenyképességét az EU rendszerében. Mindemellett a földbirtokrendszer felaprózottsága, a megfelelő földnyilvántartási és mezőgazdasági információs rendszer hiánya, a vidéki infrastruktúra és az új típusú szövetkezeti együttműködés alacsony szintje szintén az egész magyar mezőgazdaság és a vidékfejlesztési szektor súlyos és komoly következményekkel járó problémáiként voltak. Mindezekre a nehézségekre az agrárpolitikán belül maradva reménytelen volt választ találni,

csak a mezőgazdasági, a vidékfejlesztési és a területfejlesztési politikák dinamikus együttműködése nyújthatott volna némi reményt a problémák megoldására. Azt mondhatjuk, hogy az agrár lobby (sem a kisüzemi, sem a nagyüzemi) nem ismerte fel a vidékfejlesztésben rejlő lehetőséget, és elmulasztva az EU csatlakozási tárgyalások során a lehetséges vidékfejlesztési többletforrások megszerzését, leginkább a közvetlen mezőgazdasági kifizetések növelésére, illetve az intenzív, versenyképes mezőgazdasági termelés uniós felkészítésére koncentrált.

3.2.7. Az integrált vidékfejlesztés képviselői

Az integrált vidékfejlesztésnek az ezredfordulón Magyarországon két fő támasza volt. Az egyik, az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya, az állami szférába tartozott, míg a másik, a kistérségi szövetségek és fejlesztési társulások rendszere, melyet leginkább talán a Vidék Parlamentje képviselt, a civil szféra része volt, vagy legalábbis a civil és a közszféra partnerségi viszonyában működött. A Vidékfejlesztési Programok Főosztályát alapvetően a SAPARD program előkészítése és menedzselése céljából hozták létre. E program célja elsősorban a mezőgazdaság szerkezeti átalakítása volt, bár retorikájában, az integrált vidékfejlesztésre is nagy hangsúlyt fektetett. A Főosztály tisztviselői ezt az utóbbi irányvonalat tették magukévá, és a magyarországi vidékfejlesztést az integrált elvek alapján, a decentralizáció, a helyi erőforrások és a helyi kapcsolatrendszerek felhasználása révén kívánták felépíteni. Csekély humán és gazdasági erőforrásaik, bizonyos félreértések, személyi problémák és egyszerűen a mezőgazdasági minisztérium rendszerében való létük miatt azonban az integrált vidékfejlesztéssel kapcsolatos nézeteikben, terveikben és az elért eredményekben is komoly korlátaik voltak[30]. Ráadásul az EU hivatalnokai (különösen a DG VI-ból) több esetben is megpróbálták a Főosztály képviselőit és a készülő programot centralizáltabb és erősebben a mezőgazdaságra koncentráló irányba terelni[31]. A Főosztálynak

[30] Egyes nézetek szerint a Vidékfejlesztési Programok Főosztályát 1999-ben szándékosan, tudatos stratégia mentén szervezték úgy, hogy az agrárminisztériumon belül ne foglalhasson el erős pozíciót. Ennek számos jelét lehet felfedezni, talán egyre érdemes utalni: a Vidékfejlesztési Főosztályon évekig csaknem kizárólag nők dolgoztak. Egy olyan, hagyományosan konzervatív, férfi-orientált intézményben mint az FVM, egy nőkből álló, új elveket, új fejlesztési filozófiát képviselő főosztálynak az átlagosnál sokkal nehezebb lehetett érvényesíteni az érdekeit a mindennapi operatív munka és a központi erőforrásokért folytatott harc során.

[31] Egy példa erre: Egy 1999. novemberi SAPARD átvilágító találkozón (screening) a Főosztály képviselői előadták a SAPARD program vidékfejlesztés-centrikus, program-alapú és nagymértékben decentralizált megvalósítására vonatkozó elképzeléseiket. Erre az EU-hivatalnokok válasza az volt, hogy egyszerűen félreértették a program koncepcióját: annak projekt-alapúnak, inkább mezőgazdasági irányultságúnak és a központi kormányzat által irányítottnak kell lennie.

két fő célja volt: olyan nemzeti SAPARD-terv kidolgozása, amely lehetőleg minél több vidékfejlesztési célkitűzést és erőforrást irányoz elő; valamint a kistérségek rendszerének kiépítése és megerősítése révén a helyi, integrált, program alapú fejlesztések intézményi és erőforrásbeli hátterének biztosítása. A Főosztály, munkájának kezdete óta mindkét kitűzött célhoz közelebb került, bár a fent említett erős korlátozásokkal. Nyilvánvalóan az is céljuk volt, hogy erősítsék a vidékfejlesztés pozícióját az államigazgatásban és a vidéket érintő politikákban. Úgy tűnik, hogy ezen a téren kevesebb sikert értek el.

A lokális, vagy kistérségi szinten sok egyénnek és szervezetnek volt markáns véleménye, elképzelése az integrált vidékfejlesztésről. Ezek információikat saját környezetük beható és céltudatos tanulmányozása mellett a LEADER[32] program, a nemzetközi vidék- és közösségfejlesztő szervezetek (például ECOVAST), különböző EU országok (skandináv államok, Írország, Spanyolország) saját belső programjai és az EU vidékfejlesztéssel kapcsolatos általános iránymutatásai révén szerezték be. Néhány ilyen alulról építkező magyarországi szervezet története EU-csatlakozásunkkor már több mint 10 évre nyúlt vissza. Ezek gyakran erős helyi és nemzetközi kapcsolatokkal és a lokális fejlesztésben jelentős tapasztalatokkal és alapos tudással rendelkeztek. A legtöbb helyi szövetség azonban sajnos nem működött ilyen jól. Ráadásul a legjobbak sem valamilyen máshol is alkalmazható stratégiára, hanem inkább néhány kivételes, innovatív, meghatározó személyiség munkájára épültek, akik az adott területen éltek és dolgoztak, ami esetleges, hiszen nem minden faluban, kistérségben akadtak ilyen emberek. Emellett a településszövetségek versenyben voltak egymással a korlátozott fejlesztési erőforrásokért. Ez szintén nem segítette elő a különböző területek közötti együttműködést, amire pedig nagy szükség lett volna az egész vidéki társadalom jóléte érdekében.

További problémát jelentett a helyi erőforrások gyakori kihasználatlansága és az önkormányzatok, vállalkozók és magánszemélyek közötti együttműködési készség hiánya, ami sokszor személyes konfliktusokra vagy a múltban gyökerező feszültségekre volt visszavezethető. Néhány terület kivételével általánosan jellemző volt az, hogy mindenki inkább kívülről várt segítséget ahelyett, hogy helyi erőforrásokat és megoldásokat próbált volna találni. A magyar vidék általában véve gazdag a helyi fejlesztésekhez szükséges természeti és kulturális erőforrásokban és szociális kapcsolatokban. Ez azt jelenti, hogy a

[32] A LEADER *(Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)* program az EU közösségi kezdeményezése, a kilencvenes évek elején hozták létre a helyi erőforrásokon és helyi kezdeményezésen alapuló fejlesztési modellek kipróbálása céljából.

magyar vidék még mindig számos olyan tulajdonsággal és erőforrással rendelkezik, amit nyugaton a vidékfejlesztésnek újra fel kell fedeznie, esetleg újra fel kell építenie. Magyarországon azonban az ezredfordulón sok esetben még hiányzott a tudatosság és a kulturális háttér ezen erőforrások megfelelő értékeléséhez és a fejlesztési munkában való felhasználásához. Fennállt az a veszély, hogy mire vidékfejlesztési célra jelentősebb programok és erőforrások válnak elérhetővé, akkor még meglévő komparatív előnyeink egy része elvész. Ez azt jelenti, hogy vidéki területeinknek ugyanazt az utat kell majd bejárniuk, mint Nyugat Európa falvainak és vidéki társadalmának. Az ezredfordulón a világos vidékfejlesztési stratégia hiánya, valamint a belső tehetetlenség és tétlenség elfogadása mellett vidéki értékeink nem megfelelő kezelése a vidéki területek fejlesztésével kapcsolatos egyik legfontosabb probléma volt.

3.3. A SAPARD Program tervezése és végrehajtása Magyarországon

3.3.1. A tervezési időszak A magyar SAPARD-terv kidolgozása – a „hivatalos program”

Az EU első hivatalos felhívása 1998. elején jelent meg a SAPARD-ról. Bár ezután SAPARD-konferenciát is rendeztek Magyarországon – több tucat civil szervezet részvételével–, a választások és a kormányváltás következtében a hivatalos lépések majd nem egy évet késtek. Az új Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban a frissen létrehozott vidékfejlesztési programok főosztálya 1998. decemberében kapott megbízást a Magyar Nemzeti SAPARD-terv kidolgozásának koordinálására. A munka elvégzésére a Városterv ező Intézet kapott megbízást, ahol erre a feladatra külön osztályt állítottak fel 1999 januárjában. Egyetemek és kutatóintézetek bevonásával négy hónap alatt elkészült a terv első változata. Ebben az első fázisban, komolyan véve a retorikai üzenetet, a terv készítői az integrált vidékfejlesztés szellemében és az EU LEADER programját mintául véve fogtak munkába. Így az első tervezet elsősorban a vidékfejlesztési támogatásokra koncentrált[33], és az erőforrások, valamint

[33] Ezen azokat az intézkedéseket értjük, amelyek egyaránt szerepeltek a SAPARD által felkínált lehetőségek és az EU közös agrárpolitika vidékfejlesztési fejezetének (CAP RDR) 33. cikkelyében szereplő intézkedései között. A magyar tervben ezek a következők: a vidéki gazdaság diverzifikációja, vidéki infrastruktúra, szakképzés és falumegújítás. Ezekre a későbbiekben vidékfejlesztési intézkedésekként utalunk, megkülönböztetve őket a mezőgazdasági intézkedéscsomagtól, amelyek a következők: mezőgazdasági beruházás, marketing és feldolgozóipar támogatása, az agrár-környezetvédelmi intézkedések, valamint a termelői csoportok támogatása.

a megvalósítás és az intézményhálózat további, legalább regionális szintű decentralizációját irányozta elő.

A magyar SAPARD-terv első változatát sok bírálat érte. Először a „mezőgazdasági lobby" kapott észbe. Az FVM Közgazdasági Osztálya a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya ellenében megbízott egy másik kutatóintézetet, az Agrárgazdasági Kutató- és Információs Intézetet (AKII) egy alternatív terv elkészítésére. Az új terv elsősorban a mezőgazdaság átstrukturálását célozta, és szinte teljesen mellőzte a vidékfejlesztési intézkedéseket. Kizárta ugyanakkor a további decentralizációt, és a minisztérium hagyományos megyei intézményrendszerén keresztül (megyei FVM hivatalok) központi irányítást szándékozott megvalósítani. Ez a terv is a kritikák középpontjába került (*Kelemen* [2000]). A túlzott központosítás mellett azt is kifogásolták, hogy terv a családi gazdaságokkal szemben előnyben részesítette a nagyvállalkozókat és a szövetkezeteket, és az EU-forrásokat egyszerűen a régi agrárstruktúra-fejlesztési politika finanszírozására kívánta felhasználni. Több hónapos alkudozás után 1999 októberében megállapodás született. A magyar SAPARD-terv végül magában foglalta mind a mezőgazdasági, mind a vidékfejlesztési intézkedéseket. Az alku szerint kezdetben az erőforrások kicsit több mint 60 százaléka jutott a mezőgazdasági és kicsit kevesebb mint 40 százaléka a vidékfejlesztési támogatásokra úgy, hogy ez az arány a tervezési időszak végére megfordul (*FVM* [1999]).

A tervezet első, vidékfejlesztésre koncentráló változatának másik fő ellenzője maga az Európai Bizottság volt. A vidékfejlesztési főosztály képviselői 1999 novemberében előterjesztették elképzeléseiket egy erőteljesen decentralizált vidékfejlesztési SAPARD Programról. Magas rangú EU hivatalnokok szerint azonban a tervezők rosszul értelmezték a koncepciót, a SAPARD-nak erősebben mezőgazdasági irányultságú és közvetlenül a központi kormányzat irányítása alatt álló programnak kell lennie. A SAPARD agrár-környezetvédelmi intézkedéscsomagjával kapcsolatban is felmerült némi nézeteltérés a magyar és a brüsszeli fél között. A terv elkészítésekor Magyarország már rendelkezett egy, a kormány és a parlament által is elfogadott nemzeti agrár-környezetvédelmi programmal, amelyet azonban anyagi erőforrások hiányában nem sikerült elindítani.

A SAPARD források feletti alkudozás egy szakaszában az agrár-környezetvédelmi „lobby" is zászlót bontott a források megszerzéséért. Egy ideig úgy tűnt, van is esély arra, hogy az EU SAPARD támogatás körülbelül 50 százalékát kitevő nemzeti agrár-környezetvédelmi program finanszírozására SAPARD forrásokat szerezzenek. Ez az igény azonban még az akkori belpolitikai körülmények között sem volt reális, és az EU Bizottság is kifejezte

ellenvetését a források ilyen célú felhasználásával szemben. A SAPARD keretein belül csak kísérleti agrár-környezetvédelmi programot lehetett indítani (*EC* [2001*a*]). A terv első változatát 1999 végén benyújtották az EU-nak, amelyet formálisan ugyan elfogadtak, de sok módosítást/kiegészítést kértek (főként a környezetvédelmi adatok, a támogatások indoklása; a hátrányos csoportok helyzete, a teljes program koherenciája és összefüggései terén). Két további változat után 2000 októberében az Európai Bizottság az elsők között a magyar SAPARD Tervet (*EC* [2000]) fogadta el.

3.3.2. Társadalmi egyeztetés

A tervezéssel kapcsolatosan az EU megkövetelte a széleskörű, dokumentált szakmai és társadalmi egyeztetést. Ennek teljesítése érdekében az FVM több konzultációt is kezdeményezett más minisztériumokkal, érdekcsoportokkal és néhány országos jelentőségű NGO-val. A legszélesebb körben a mezőgazdasági kérdésekkel kapcsolatban egyeztettek, kikérve az érintett kutatóintézetek, gazdasági érdekcsoportok véleményét. A más minisztériumokkal való konzultálás sokkal kevésbé volt szervezett, a többi tárca már csak a terv előrehaladott, majdnem végső változatát véleményezhette. A környezetvédelmi NGO-kat és általában a civil szervezeteket alig vagy egyáltalán nem vonták be az egyeztetési folyamatba, a terv az utolsó pillanatig titkos volt, nagyon rövid határidőt szabtak a véleményezésre és a kritikáknak csak elenyésző része került bele a végleges változatba.

A vidékfejlesztéssel foglalkozó magyarországi civil szervezetekkel az FVM egy ernyőszervezeten, a Magyar Vidék Parlamentjén keresztül próbált egyeztetni az utolsó pillanatban, mindössze három héttel a tervezet beadásának végső határideje előtt. Ennek megfelelően, bár a nem kormányzati szervezetek számos kifogással és javaslattal éltek, ezek beépítésére már semmiképpen sem lehetett idő, így a konzultáció kevés eredménnyel járt. A Magyar Vidék Parlamentjének elnökével készített interjúból kiderült, hogy ők a vázlatot 1999. december 8-án kapták meg, és csupán négy napjuk volt, hogy kikérjék több mint 400 tagszervezetük véleményét. „... Az FVM egyeztetési szándékának komolytalanságát mutatja, hogy – mint azt később megtudtuk – mialatt mi próbáltuk megbírálni a tervezetet, azalatt ők már fordíttatták a szöveget angolra, természetesen a mi hozzáfűzéseink nélkül...” A rövid határidő ellenére tagjaitól a Vidék Parlamentje rengeteg hozzászólást gyűjtött össze, és végül egy húszoldalas, részletes kritikákat és javaslatokat tartalmazó dokumentumot nyújtott be az FVM-nek a megadott határidőre. Az interjú szerint a javaslatok túlnyomó többségéről az

FVM egyszerűen nem vett tudomást, habár amikor az EU áprilisban a terv módosítását kérte, nagyon hasonló kritikákkal élt. A terv módosítása során a Vidék Parlamentje már nem kapott további információt, és bár ők felajánlották közreműködésüket a további munkában, erre az FVM nem tartott igényt.

A tervezés körül zajló politikai csatározások jelentősen hátráltatták az együttműködést és az előkészületeket, és a Terv végleges változatában is ellentmondásokat okoztak. Leginkább a hagyományos mezőgazdasági érdekek érvényesültek, de az EU és a 'magyar vidékfejlesztési lobby' is jelentős hatást gyakorolt a fejleményekre. A SAPARD Terv elkészítésének talán egyik legkedvezőbb következménye az volt, hogy nyilvánvalóvá tette a magyar közigazgatás reformjának szükségességét. A tervezés során különböző intézményeknek egymással együttműködve kellett megismerkednie az EU előírásokkal. A tervezési folyamat legszomorúbb vonása talán az volt, hogy a politikai, költségvetési érdekek háttérbe szorították a szakértői érveket és a vidéki Magyarország tényleges szükségleteit.

3.3.3. A magyar vidékfejlesztési programok rendszere – a 'próba-SAPARD'

Az Országos SAPARD Terven kívül egy sor más, különböző szintű vidékfejlesztési terv készült Magyarországon. Bár többségük soha nem kapott támogatást az Uniós előcsatlakozási forrásokból, kezdetben ezeket a terveket is SAPARD-nak nevezték és a vidékfejlesztés sok szereplőjének fejében még sokáig összekapcsolódtak az uniós programmal. E programok létrejötte a magyar vidéki igények, a 'vidékfejlesztési lobby' törekvései, és az EU-ból érkező *decentralizációs* üzenet összekapcsolódásának, valamint az 1998-as kormányváltás után a vidékpolitika területén fellépő hatalmi vákuumnak köszönhető. Így, kis túlzással, a magyar vidékfejlesztési programok rendszerét a SAPARD 'oldalhajtásának', az EU által nem tervezett következményének tekinthetjük. Ezek a fejlesztési programok hazai forrásokon alapultak és a 'hivatalos' SAPARD-dal ellentétben jelentős hatást gyakoroltak a magyar vidékre: központi és helyi erőforrásokat mobilizáltak, új modelleket, érdekeket, szereplőket hoztak a magyar vidékfejlesztés színpadára, elterjesztették az integrált fejlesztés elveit és az uniós retorika más, progresszív elemeit.

Az FVM Vidékfejlesztési Főosztályának eredeti szándéka szerint a SAPARD alkalmazásának alapegységei nem az egyes projektek, hanem a LEADER Program mintájára, helyi önkormányzatok és civil szervezetek által működtetett önkéntes területfejlesztési társaságok (kistérségek vagy mikro-régiók) lettek volna. Ehhez a helyi fejlesztési társaságokat támogatni

kellett intézményeik megerősítésében és integrált vidékfejlesztési programjaik elkészítésében. A folyamat katalizálása érdekében a Vidékfejlesztési Főosztály 1999. áprilisában 250 millió forintos költségvetéssel elindította első, önkéntes területfejlesztési társulásoknak szóló programját. Az önkéntes kistérségek összesen 10-20 ezer Euró támogatást kaphattak stratégiai és operatív helyi fejlesztési programjaik elkészítéséhez.[34] Bár a jelentkezési procedúra bonyolult volt, a határidő pedig nagyon rövid, a felhívás mégis nagy érdeklődést keltett, és minden bizonnyal az eddigi legnagyobb hatású vidékfejlesztési programmá nőtte ki magát. Több mint 200 kistérségi társulás nyújtott be jelentkezést, lefedve szinte az egész vidéki Magyarországot. A tervezésben résztvevő társulások közül sok már több éve létezett, másokat kifejezetten erre a programra hoztak létre. Minden kistérség képviselője részt vett a Vidékfejlesztési Főosztály és a VÁTI által szervezett képzési programokban, és a következő két év során a legtöbb stratégiai és operatív program elkészült. A kistérségeket arra ösztönözték, hogy ambiciózus, integrált, belső erőforrásokra és helyi részvételre alapozott fejlesztési programokat írjanak, és széleskörű kapcsolatrendszert építsenek ki egymás között.

A Vidékfejlesztési Főosztály több más fontos programot is elindított. Az egyik minden kistérségben fizette például egy vidékfejlesztési menedzser munkabérének és költségeinek nagy részét, ami jelentősen segítette a vidékfejlesztés helyi intézményhálózatának fejlődését. Egy másik program „elő-SAPARD Programként" vált ismertté. Az EU SAPARD támogatás késett, de az előirányzott hazai saját erőt már 2000-ben elkülönítették a költségvetésben. A három vidékfejlesztési intézkedésre eső részből (5,6 millió EUR) a Főosztály elindította kísérleti programját a Magyar SAPARD Terv vidékfejlesztési részének végrehajtására, Vidékfejlesztési Célelőirányzat (VFC) néven, amely egyre növekvő költségvetéssel 2002. októberéig, a SAPARD Program beindulásáig futott. A program nem elégíthette ki a magyar vidékfejlesztés tőkeigényét, és nem helyettesíthette a megkésett SAPARD Programot sem. Lehetővé tette viszont a Terv és a magyar SAPARD intézmények tesztelését és ébren tartotta a helyi szereplők érdeklődését.

A Vidékfejlesztési Főosztály programjait az Európai Bizottság Mezőgazdasági Igazgatósága és a hazai agrárlobby is keményen bírálta. Hamar kiderült, hogy a SAPARD maradéktalan végrehajtása esetén is csak egy kis töredékét tudná biztosítani a kistérségi fejlesztési tervek

[34] Később megváltozott a koncepció és már senki sem gondolta komolyan, hogy a SAPARD egy alulról építkező, integrált vidékfejlesztési program lehetett volna. Kezdetben azonban még az FVM hivatalnokai is kistérségi SAPARD Programnak vagy 'próba-SAPARD-nak' nevezték a kistérségi programozást, majd a Vidékfejlesztési Célelőirányzatot. 1999-ben egy nyilvános lakossági fórumon saját fülemmel hallottam egy minisztériumi tisztviselő azon kijelentését, hogy azok a falvak, amelyek nem vesznek részt a mikro-régiós tervezésben, valószínűleg kimaradnak az egész SAPARD Programból.

által igényelt pénzügyi forrásoknak. Az egyik legfőbb kritika az volt, hogy az elindított programok teljesíthetetlen ígéreteket tettek és túl magas várakozásokat gerjesztettek a falusi lakosság körében. A másik fő kifogás szerint a kezdeti szoros határidő miatt a társulások túl gyorsan alakultak meg, kevés volt az idő az igazi „bottom-up" szerveződéshez. Az így kialakult kistérségek nem mindig a legszerencsésebbek, a hosszú távú tervezés és a közös projektek miatt azonban utólag már nagyon nehéz őket megváltoztatni.

A kritikák ellenére mindenkinek el kellett ismernie, hogy az FVM vidékfejlesztési programjainak nagyon jelentős hatása volt a magyar vidék életére. A LEADER Programhoz hasonlóan a „mikro-régiós SAPARD" és a VFC nagy lelkesedést váltott ki, mozgósította a helyi forrásokat és nagy várakozásokat ébresztett. A vidéki emberek elkezdtek együtt gondolkodni problémáikról és a lehetséges megoldásokról. Hálózatokat, partnerségeket alakítottak ki, helyi intézményeket építettek és megismerkedtek az uniós szóhasználattal és eljárásrenddel. A 'vidékfejlesztés' széles körben elterjedt kifejezéssé vált. Sok kistérségnek már évek óta készen áll a fejlesztési programja, kidolgozott konkrét projekt tervek egész sorával. A helyi szereplők sok időt, lelkesedést és jelentős saját forrásokat fektettek a tervezésbe és a partnerségek kiépítésébe. Mindez az aktivitás, ha a SAPARD szempontjából sok helyen elvesztegetett munkának tűnhetett, a LEADER+ számára azonban értékes, szinte nélkülözhetetlen előkészítést jelent. Magyarország a hat éves program ötödik évében kapcsolódik be a jelenleg futó LEADER-be. A meglévő kistérségi hálózat és a VFC idején felépült helyi intézményrendszer nélkül aligha lenne remény a rendelkezésre álló források értelmes felhasználására.

3.3.4. A SAPARD Hivatal létrehozása és a Program megvalósítása

A SAPARD Terv elfogadása megnyitotta az utat a program második szakaszához, az intézményhálózat felépítéséhez. Az EU csak a teljes eljárásrend elkészülte és a többlépcsős akkreditációs eljárás lezárása után folyósította az ígért támogatást. Ez nem egyszerűen a SAPARD Hivatal felállítását, hanem egy meglehetősen bonyolult, több minisztériumot és más állami intézményt érintő hivatali rendszer létrehozását jelentette. E bonyolult intézményi rendszer egyes részei a SAPARD-ot megelőzően is léteztek, ezeket csak át kellett alakítani az Uniós követelményeknek megfelelően. A legnehezebb feladat a magyar rendszerben előzmények nélküli SAPARD Hivatal (Kifizető és Implementációs Ügynökség) létrehozása volt. Az FVM a SAPARD Terv első változatának benyújtásakor látott hozzá a Hivatal

felállításához. Eredetileg a régi Agrárintervenciós Központot (AIK) akarták erre a célra átalakítani. A SAPARD mezőgazdasági részének végrehajtására 15 főt alkalmaztak a budapesti központi irodában és 4-4 főt az FVM 19 megyei irodáiban. A vidékfejlesztési intézkedések irányítása és végrehajtása a Minisztérium Vidékfejlesztési Főosztályának a feladata volt. Ennek ellátására 7 Regionális Vidékfejlesztési Irodát (REVI) létesítettek, 3-3 alkalmazottal. Így közel 110 fő részesült képzésben és látott hozzá a feladatok elvégzéséhez, jóval a végleges SAPARD Terv elfogadása előtt. Mindennek eredményeképpen az EU 2000. tavaszán a legfelkészültebb országként értékelte hazánkat. Néhány hónappal később azonban a felkészülési folyamat megtorpant, és szinte a semmiből kellett újra elindítani.

Ez annak a következménye volt, hogy a Minisztérium akkori politikai vezetése felismerte az Hivatal jövőbeni fontosságát. Az FVM egészéhez képest a SAPARD szinte elenyésző anyagi forrásokkal és csekély intézményhálózattal rendelkezett. Várható volt azonban, hogy a csatlakozás után a SAPARD Hivatal az EU Közös Agrárpolitikáját Magyarországon levezénylő Nemzeti Kifizető Ügynökséggé fejlődik majd tovább. Ez pedig már a legtöbb EU tagállamban az egyik legnagyobb apparátussal és költségvetéssel rendelkező állami intézmény[35]. Az FVM politikai vezetői, ráébredve a potenciális továbbfejlődés jelentőségére nem engedték, hogy egy ilyen intézmény a Minisztériumon kívül épüljön fel, s egyszerű minisztériumi osztályként teljesen be akarták olvasztani az Ügynökséget a minisztérium belső szervezetébe. Ez azonban lehetetlen volt, egyrészt az EU-követelmények, másrészt a tárcán belüli nézeteltérések miatt. Végül 2000. szeptemberében megalapították az 'új Hivatalt' az FVM egy különleges osztályaként, amely része volt a Minisztériumnak, a hivatali hierarchiának azonban nem, mert közvetlenül a miniszter, illetve a politikai államtitkár alá lett rendelve.

Mindez jelentős késedelmet okozott a hivatali struktúra felépítésében[36]. A szervezet építését teljesen elölről kezdték, új helyen, új munkatársakkal. A megyei irodákat megszüntették és a központ mellett 7 regionális irodát jelöltek ki. Az új rendszer minden, a SAPARD végrehajtásával kapcsolatos tevékenységet le akart fedni, így a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya és a REVI-k szerepe bizonytalanná vált a SAPARD intézményi és implementációs rendszerében. Ekkor, 2000. őszén az FVM a következő év tavaszára tervezte az Hivatal

[35] Az EU tagállamok hasonló nemzeti ügynökségei több ezer embert foglalkoztatnak és több milliárd Euro a költségvetésük. Egy ilyen intézmény, ha a minisztériumon kívül épül fel, a jövőben komoly konkurenciát jelenthetett volna az FVM számára.

[36] Ennek eredményeképpen nemcsak, hogy elveszítettük a legfelkészültebb ország címét, de novemberben az EU vizsgáló csoportja Magyarországot a jelölt országok között a legkevésbé felkészültnek tartotta.

akkreditációjának lezárását. A 2001. májusában érkező EU vizsgálóbizottság azonban a SAPARD intézményhálózat készültségét nagyon alacsony fokúra, mintegy 5%-osra értékelte, ugyanakkor az a veszély is kezdett fenyegetni, hogy a felhasználatlanul maradt pénzt elveszíti az ország.

Az uniós szakértők javaslata az volt, hogy más csatlakozó országokhoz hasonlóan csökkentsük le az akkreditálni kívánt intézkedések számát, ami nagyban leegyszerűsítheti az eljárást. Több különböző javaslat készült a problémák megoldására, de az akkreditálandó intézkedések kiválasztásánál végül az volt a fő vezérlő elv, hogy a legtöbb pénzt lehessen a legrövidebb idő alatt, a legkisebb intézményi és emberi erőforrás fejlesztéssel és adminisztrációs költséggel elkölteni. Ehhez azokat az intézkedéseket kellett választani, amelyek viszonylag nagy és gyorsan végrehajtható projekteket valósítanak meg. Mivel a SAPARD csak a feladat végrehajtása után fizet, a három beruházási intézkedés tűnt erre a legmegfelelőbbnek, így a mezőgazdaság, a feldolgozóipar és a vidéki infrastruktúra beruházásait támogató intézkedések mielőbbi akkreditálása mellett döntöttek. A kiválasztásnál tehát nyilvánvalóan nem a vidékfejlesztés vagy az Uniós felkészülés, hanem a pénzügyi, politikai szempontok játszották a legfontosabb szerepet.

Többszöri létszámbővítés és egy sor EU ellenőrzés után a SAPARD Hivatalt végül 2002. novemberében akkreditálták az első három intézkedésre. A tervek szerint a következő évben a maradék öt intézkedést is akkreditálni kellett volna, ez azonban nem történt meg. Az agrár-környezetvédelmet, a termelői csoportok felállítását és a szakképzést célzó intézkedéseket soha sem nyitották meg, vagyis ilyen pályázatot egyáltalán nem írtak ki. A falumegújítást és az alternatív jövedelemszerzést támogató intézkedéseket pedig csak 2004-ben, néhány hónappal az ország uniós csatlakozása és a SAPARD Program lezárása előtt sikerült elindítani, a vidékfejlesztési lobby és a közvélemény erőteljes nyomásának eredményeként.

A problémák nem értek véget a Hivatal akkreditálásával, a program megvalósítása nehezen, sok nehézséggel indult. A 2002. őszi, első kiírásokra például – annak ellenére, hogy azokat az egész vidéki Magyarország évek óta 'ugrásra készen' várta – alig érkezett be értékelhető pályázat. Ennek az volt az oka, hogy az EU követelményei miatt a pályázati kiírás nagyon bonyolultra, a kiválasztás kritériumai pedig túlságosan merevre sikerültek, ami a pályázók többsége elé teljesíthetetlen követelményeket állított. A megvalósítás érdekében a SAPARD Hivatal végül engedélyt kapott arra, hogy némileg lazítson a követelményeken, így 2003-ban végre beindulhatott a program és a kifizetések, bár még mindig elég lassan. Az EU megbízásából félidős értékelés (mid-term evaluation) készült a SAPARD megvalósításáról.

Ennek tanúsága szerint 2003. szeptember végéig összesen 1640 pályázatot adtak be, ebből 541-et fogadtak el (272 még bírálás alatt állt), és mindössze 13 projekt (valamennyi a mezőgazdasági befektetés intézkedésben) valósult meg. Ez azt jelentette, hogy a három futó intézkedésre jutó összes támogatási keretnek már csaknem a 80%-át sikerült leszerződni a pályázókkal, azonban mindössze 299 000 Eurót, vagyis a rendelkezésre álló keret kevesebb mint 1%-át fizették ki. Ugyanakkor a többi intézkedést ekkorra sem sikerült megnyitni, az idő pedig nagyon szorított, hiszen az ország Uniós csatlakozása, ami egyben a SAPARD Program bezárását is jelentette, már csak alig több mint fél évre volt. A szorító körülmények és félidős értékelés tanulságainak következtében az EU további engedményekre kényszerült és a Program megvalósítása felgyorsult.

A SAPARD Hivatalt az év végéig további intézkedésekre akkreditálták, és a következő év első negyedében megnyitották a másik két vidékfejlesztési intézkedést (a falufejlesztést és a szellemi örökség védelmét, valamint a vidéki gazdaság diverzifikációját célzókat). Különösen a falumegújítási intézkedésre érkezett rövid időn belül nagyon sok jelentkezés, aminek az volt az oka, hogy rengeteg vidéki önkormányzat rendelkezett már félig kész pályázatokkal ebben a témakörben. Ugyanakkor a beruházási intézkedések feltételein is tovább lazítottak. Például az egy pályázatban igényelhető támogatás maximuma a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainál a korábbi 50 millió forintról 150 millió forintra, a mezőgazdasági és a halászati termékek feldolgozásánál pedig 100 millió forintról 250 millió nőtt. Emellett a bekerülési költség 40, illetve 50 százalékára emelték a támogatás összegét, és megengedték, hogy a gazdák a kötelező 25%-os önrészt banki hitelből fedezzék[37]. A lazításokra nagy szükség volt, hiszen az utolsó, 2004. április 30-án záruló pályázati forduló előtt még 30 milliárd Forint, vagyis a Magyarországnak járó összes SAPARD támogatás csaknem fele még elköltésre várt.

A könnyítések és a közeledő végső határidő megtette a hatását, a program megvalósítása a finisben nagymértékben felgyorsult. A SAPARD Program megvalósítása során végül összesen 8827 darab pályázat érkezett (ennek több mint a fele az utolsó pályázati fordulóban), több mint 400 milliárd forint értékben, sokszorosan meghaladva a rendelkezésre álló keretet.

---

[37]A SAPARD Program lezárásáról még nincsen hivatalos, publikus értékelés. Az alábbi néhány bekezdéshez a következő forrásokat használtuk fel:

Interjúk Pásztor Zsuzsannával, a SAPARD Hivatal vezetőjével, az internetről: <http://eu.mdf.hu/belso.php?mid=hirreszlet&hid=2901>, <http://radio.hu/index.php?cikk_id=106395>; Országgyűlési Könyvtár - Képviselői Kutatószolgálat – Sajtószemle <http://www.mkogy.hu/biz/mb/dokumentum/sajtoszemle.htm>;

'SAPARD nyertes pályázatok 2004. szeptember 30-án' az MVH honlapján.

A SAPARD Hivatal az EU által adott határidőn belül, 2004. szeptemberéig megkötötte a szerződést a 2600 nyertes pályázóval, ami egyben azt jelenti, hogy az EU által felkínált támogatást végül az utolsó Euróig sikerült elkölteni, így a támogatás elvesztésére vonatkozó korábbi félelmek alaptalanoknak bizonyultak. Sokan nehezményezték azonban, hogy mintegy 4500 pályázatot (az összes beadott pályázat több mint felét) forráshiány miatt utasítottak el, úgy, hogy legtöbbjüket el sem bírálták. Az FVM ugyan arra biztatta a pályázókat, hogy az AVOP-ban[38] újra adják be a projektjüket, a két pályázati rendszer azonban különbözik egymástól, ráadásul az engedélyek közben lejártak, így azokat újra be kell szerezni, vagyis gyakorlatilag az egész pályázatot újra kell írni, ami további költségeket és munkát jelent, és 'ki tudja az AVOP forrásai mikor merülnek ki?'.

3.4. A SAPARD, az érdekcsoportok vetélkedése és a járadékvadászat társadalmi költségei

Bár a szükséges intézmények felépültek és végül a pénzt is sikerült elkölteni, a SAPARD Program sok szempontból mégis kudarcot vallott:

Az intézményrendszer akkreditálásának többszöri kudarca miatt a program az előirányzotthoz képest több évet késett, és egyáltalán nem úgy valósult meg, ahogyan azt az elején elképzeltük. Rengeteg vállalkozó, önkormányzat, civil szervezet, mezőgazdasági termelők és szövetkezetek vártak évekig a soha meg nem érkező pályázati kiírásra, az anyagi támogatásra, közben esetleg elszalasztva jó üzleti lehetőségeket vagy más támogatási forrásokat. A SAPARD első néhány fordulójában olyan szigorúak voltak a pályázati feltételek, hogy a reménybeli kedvezményezettek elriadtak, vagy nem tudtak értékelhető jelentkezést benyújtani. Amikor pedig végül az utolsó fordulóban könnyítettek a feltételeken, és megnyitottak két további vidékfejlesztési intézkedést, akkor a beérkező pályázatok több mint felét el sem bírálták. Mindez rengeteg csalódást generált, és ahelyett, hogy felkészítette volna a vidéki lakosságot a csatlakozás utáni EU források fogadására, sokakat inkább elriasztott a majdani pályázástól és növelte az 'euro-szkepticizmust'.

Kétségek merülhetnek fel arra nézve is, hogy az erőforrásokat a vidékfejlesztés szempontjából mennyire hatékonyan sikerült elkölteni. A pénz nagyon nagy többségét ugyanis, a vidékfejlesztés színpadára kevés új elemet hozó beruházási projektek (főleg mezőgazdasági és feldolgozóipari épület és gépberuházások, valamint kisebb mértékben a falusi infrastruktúra

[38] A 2004-es csatlakozáskor beindított, Obj. 1-es célterületi Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program néven beindított intézkedéscsomag.

fejlesztése) nyerték el. Ezek mind a magyar fejlesztési, támogatási rendszerben évtizedek óta meglévő támogatási célok. Ugyanakkor a vidékfejlesztési szempontból talán legfontosabb, a vidéki gazdaság diverzifikációját célzó intézkedésen belül mindössze 52 viszonylag kis értékű projektet támogattak, más intézkedések (az agrár-környezetvédelem vagy a szakképzés) pedig egyáltalán meg sem nyíltak.

A SAPARD tervezési és intézményépítési szakaszában semmilyen pénzügyi támogatást nem hozott az országnak. Ugyanakkor az éveken keresztül fenntartott és 'üresben járatott' intézményhálózat (mely a végén már több száz fősre duzzadt) rengeteg pénzbe került a költségvetésnek.

A kudarcok okai alapvetően két forrásra vezethetők vissza. Az egyik az EU vidékpolitikai retorikája és gyakorlata közt meglévő belső ellentmondásban gyökerezik. A csatlakozó országoknak maradéktalanul alkalmaznia kellett a garancia alap szabályait (átláthatóság, elszámoltathatóság), egy olyan vidékfejlesztési programban, amelynek alapelvei (többéves tervezés, partnerségi viszony stb.) az orientációs részlegben gyökereznek. Az EU így elmulasztotta azt az esélyt, hogy a keleti bővítést felhasználja a KAP gyökeres és évtizedek óta szükséges reformjának felgyorsítására. E téma részletes elemzésére más tanulmányokban már sor került (Nemes 2000, 2003, 2004).

A kudarc másik forrása az érintett gazdasági, politikai, területi érdekcsoportoknak az állami jövedelemtranszferekért folytatott harca, illetve a magyar bürokratikus/adminisztratív rendszer részben ebből adódó diszfunkcionális működése volt. Az FVM létrehozása előtt a vidékfejlesztés mind a mezőgazdasági, mind a területfejlesztési érdekek számára jelentős tényező volt, mivel ezen a területen számottevő EU támogatás ígérkezett a közeljövőben. A "mezőgazdaság győzelme" után azonban mindkét részről megszűnt az új típusú vidékfejlesztés iránti érdeklődés. A vidékfejlesztési lobby mögött ugyanakkor nem állt megfelelő politikai erő ahhoz, hogy az intenzív mezőgazdasági termelésen túlmutató vidéki érdekeket megfelelően képviselni tudja a program végrehajtása, illetve a SAPARD-on belüli fejlesztési erőforrásokért folytatott harc során.

A program eljárási és kritériumrendszere végig az intenzív mezőgazdasági termelőket támogatta, még azon az áron is, hogy a rendelkezésre álló pénzt sokáig egyáltalán nem sikerült elkölteni. Az például, hogy a beruházásokra megpályázható összeg felső határát utolsó pályázati fordulóban a többszörösére emelték, miközben pályázatok ezreit kellett végül forráshiány miatt elbírálás nélkül elutasítani, kifejezetten a nagyüzemi mezőgazdasági

termelők és feldolgozók érdekeit szolgálta, és valószínűleg az ő lobbytevékenységük eredménye volt.

A vidékfejlesztési intézkedések közül a legkevésbé innovatív és legkevésbé 'vidékfejlesztési', vagyis a vidéki infrastruktúrát megcélzó intézkedés került megnyitásra a legkorábban. Itt viszonylag nagy, könnyen adminisztrálható és átlátható, elsősorban területfejlesztési szempontokat érvényesítő projektekre lehetett számítani. Ráadásul ennek során pártpolitikai szempontokat is viszonylag könnyen lehetett érvényesíteni.

Érdekes kérdés, hogy mi vezetett végül az utolsó pályázati fordulóban ahhoz, hogy két további vidékfejlesztési intézkedést (a falumegújítást és a gazdasági diverzifikációt célzót) sikerült megnyitni. Az egyik ok minden bizonnyal az volt, hogy ez volt az utolsó lehetőség a programpénz elköltésére, és mivel az agrárintézkedések önmagukban láthatólag kudarcot vallottak, az agrárérdekek képviselői pedig némileg hitelüket vesztették, minden 'be kellett vetni' a források megmentése érdekében. Ugyanakkor az egész SAPARD Program elvesztette addigra a jelentőségét, hiszen küszöbön állt az uniós csatlakozás és vele a nagyságrenddel nagyobb különféle segélyek és támogatási források elérhetővé válása. Másrészt a 2002-es kormányváltás, illetve a minisztérium vezetősége többszöri változásának következtében a vidékfejlesztési lobby egyre több befolyáshoz jutott, sikerült javítania szakmapolitikai pozícióján és viszonylag erős politikai támogatókat találnia. Így kaphatott a vidékfejlesztés államtitkári szintű felelőst, és így kerülhetett sor további vidékfejlesztési intézkedések megnyitására a SAPARD-on belül.

A program késői indulásának oka elsősorban az FVM bürokráciájának diszfunkcionális működése volt: különböző okokból sokáig nem sikerült az EU számára megfelelő hivatali szervezetet felállítani a programban kötelezően előírt és az implementáció során az egyik fő céllá előlépett kifizető ügynökség személyében. Ennek egyrészt politikai, másrészt anyagi okai voltak. Az, hogy a program kezdeti szakaszában egyes politikusok és az FVM bürokrácia felső berkeinek nyomására egy félig kész, és az EU által 'nagyon jó kezdeménynek' ítélt ügynökséget bezártak és az egész intézményfejlesztést gyakorlatilag a nulláról kezdték újra, valószínűleg sokat rontott a program sikerének esélyein. Ráadásul az újjáépítéshez nem volt elegendő pénz és az utolsó fázistól eltekintve, az anyagi és emberi erőforrások hiánya végig rányomta a bélyegét a felkészülésre. Ugyanakkor az egymást cserélő miniszterek és a témáért felelős államtitkárok változó hozzáállása és vezetési stílusa szintén nem segítette a munkát.

Az egyik magyar hivatalnok a következőket mondta az alakuló SAPARD Hivatalról: „… [az EU] nem hagyományos irodákat szeretne, bennük dolgozó hivatalnokokkal. Ki akarják hagyni

a folyamatból az emberi döntéseket, egy óriási élő számítógépet akarnak létrehozni emberekből, épületekből és gépekből, amely csak az előre leírt és általuk jóváhagyott szabályok szerint működhet...”. Mindez egyrészt nagyon nehezen leküzdhető akadályt állított a magyar bürokrácia és szakmapolitika elé, másrészt levette a válláról a felelősséget. Egyrészt a sikertelenségért lehetett az EU-t okolni, másrészt a program beindulása után semmiről nem kellett dönteni és a program implementációjának szinte teljes kockázatát az alsóbb döntési szintekre, illetve végső soron a kedvezményezettekre lehetett hárítani.

A SAPARD Program kudarca determinálva volt tehát, az EU szabályok, az érintett érdekcsoportok küzdelme, a magyar bürokrácia gyengeségei, és politikai hatalmi harcok által. Túlságosan fontos volt ahhoz, hogy a viszonylag erős érdekek kiengedjék a hatókörükből, és nem volt elég jelentős ahhoz, hogy érdemes legyen miatta kompromisszumot kötni. A vidékfejlesztési lobby által propagált, s SAPARD mellékhatásaként tárgyalt hazai programok rendszerének viszonylagos sikere valószínűleg éppen onnan ered, hogy kisebb erőforrások felett diszponált és nem keltette fel a többi lobby érdeklődését. Emellett persze nem kellett hozzá EU igényeket kielégítő új bürokráciát sem létrehozni.

Irodalomjegyzék

[2002]: Setting the next agenda?: British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy. Journal of Rural Studies, 18. 1–17. o.

Bajari, P. és Tadelis, S. (2001): Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. RAND Journal of Economics vol.32, 387-407.

Bajari, P., McMillan, R. és Tadelis, S. (2003): Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis. NBER Working Paper no.9757.

Baik, K. H., Shogren, J. F. (1995): Competitive-Share Group Formation in Rent-Seeking Contests, *Public Choice*, Springer, vol. 83(1-2), pages 113-26.

Baldock, D.–Beaufoy, G.–Bennett, H.–Dwyer, J.–Lowe, P.–Ward, N. [2002]: Rural Development in an Enlarging European Union – Europe's Rural Futures. The Nature of Rural Development II. IEEP, London.

Bálint János–Juhász Mária–Bálint András–Fazekas Zsuzsanna [2001]: Térségfejlesztési és sorsválasztó döntések. Agrárágazat, 4. sz.

Baumol, W. (1990): Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive. Journal of Political Economy, vol. 98, 893-920.

Becker, G. S. (1983): A theory of competition among pressure groups fr political influece. *Quarterly Journal of Economics* 98, 371-399.

Buchanan, J. M. (1980): Rent Seeking and Profit Seeking. In: Buchanan, Tollison and Tullock: *Toward a Theory of Rent-Seeking Society.* College Station: Texas A&M University Press.

Choi, K. (1983): A Statistical Test of the Olson Model. in: Mueller, D.C. (ed) The Political Economy of Growth. New Haven, Yale University Press.

Cowling és Mueller (1978): The Social Costs of monopoly Power. *Economic Journal* 88, 727-748.

Csontos László (1996): Fiskális járadékszerzés és államháztartási reform. *Európa Fórum*, 6. 37-54.

Dougan és Snyder (1993):? Are Rents Fully Dissipated? *Public Choice* 77, 793-813.

EC [1999*a*]: CAP reform – A policy for the future. Factsheet, 6. European Commission Directorate-General for Agriculture.

EC [1999*b*]: Council Regulation No 1268/1999 of June 21 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of

central and eastern Europe in the pre-accession period. Official Journal of the European Communities, Vol. 42. 26. June 1999

EC [2000]: Newsletter No 28. november, European Commission Directorate-general of Agriculture, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/2000_en.htm.

EC [2001*a*]: Sapard Annual Report.Year 2000. Commission of the European Communities, Brüsszel.

EC [2001*b*]: EU and Enlargement. Factsheet, 9 European Commission Directorate-General for Agriculture, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/index_en.htm.

EC [2002]: Sapard Annual Report. Year 2001. július 7. Commission of the European Communities, Brüsszel. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/index_en.htm.

Fertõ Imre [1999]: Az Erópai Unió Közös Agrárpolitikájának Gazdaságtana I. A CAP eszközei és hatásai. Közgazdasági Szemle, 6. sz. 709–733. o.

FVM [1999*a*]: Magyarország SAPARD terve 2000–2006. Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, http://www.fvm.hu/euint/euint.html.

FVM [1999*b*]: Információk a SAPARD Programról. Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, http://www.fvm.hu/euint/euint.htm.

Goldberg és Maggi (1999): Protection for Sale: an Empirical Investigation. *American Economic Review* 89(5) 1135-55

Gray, V. és Lowery D. (1986): Interest Group Politics and Economic Growth in the American States. Testing the Olson Construct. mimeo, University of North Carolina, Chapel Hill.

Greenstein, S (1993): Procedural Rules and Procurement Regulations: Complexity Creates Trade-offs. Journal of Law, Economics and Organization, vol.9., 159-180.

Harberger, A. C. (1954): Monopolyand Resource Allocation. *American Economic Review* 44, 77-87.

Hart, O., Shleifer, A. és Vishny, R.W. (1997): The proper scope of government: theory and applications to prisons. Quarterly Journal of Economics vol. 112, 1126-1161.

Kau, J.B., Rubin, P.H.: Voting on minimum vages: A time-series analysis. *Jounal of Political Economy* 86, 337-342.

Kelemen Zoltán [2000]: Vita a SAPARD-pénzek elosztásáról: Még kér a gép. HVG, március 18.

Kelemen Zoltán [2001]: Tovább késnek a SAPARD pénzek – Próbálja újra. HVG, május 19.

Kelman, S.(2002a): Contracting. in: The tools of government : a guide to the new governance / edited by Lester M. Salamon ; with the special assistance of Odus V. Elliott. Oxford : Oxford University Press, 2002.

Kelman, S. (2002b): "Remaking Federal Procurement," Public Contracts Law Journal (Summer 2002).

Kovács Teréz [2001]: A SAPARD Program lebonyolításának várható nehézségei. A Falu, XVI. évf. 1. sz. 21–30. o.

Krueger, A (1974): The political economy of the rent seeing society. *American Economic Review* 64:291-303.

Laband és Sophocleus (1992): An Estimate of resource expenditures on transfer activity in the United States. *The Quarterly Journal of Economics* 959-983

Laffont J.J. és Tirole, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press, Cambridge Massachusets.

Landes, W. M., Posner, R.A. (1975): The independent judiciary in an interest-group perspective. *Journal of Law and Economics* 18, 875-901.

Loncsár Krisztina [2001]: Ki kicsoda a Magyar SAPARD-programban? A Falu, XVI. évf. 1. sz. 31–36. o.

Lopez and Pagoulatos (1994): Rent Seeking and the Welfare Cost of Trade Barriers. *Public Choice* 79 149-160. ??

Lowe, P.–Brouwer, F. [2000] Agenda 2000: A Wasted Opportunity? Megjelent: *Lowe, P. Brouwer, F.* (szerk.): CAP Regimes and the European Countryside. CABI Publishing, New York. Lowe, P.–Buller, H.–Ward, N.

Magee, S., Brock, W., Young, L. (1989): *Black Hole Tariffs and Enogeneous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge, Cambridge University Press.

Magyar SAPARD Ügynökség [2001]: Structure and working of the SAPARD Agency. Kézirat.

McAfee, R.P. és McMillan, J. (1988): Incentives in Government Contracting. Toronto, University of Toronto Press.

McChesney, Fred S (1998): "Rent from Regulation," in Peter Newman, (ed). *The Palgrave Dictionary of Economics and Law* (,).

McCormick, R.E., Tollison, R.D. (1981*): Politicians, legislation and the economy: An inquiry into the interest-gorup theory of government*. Boston: Martinus Nijhoff.

McCubbins, M., Noll, R. és Weingast, B. (1987): Adminsitrative Procedures as Instruments of Political Control Journal of Law, Economics and Organization vol.3, 243-277.

Milgrom, P. Auctions and Bidding: A Primer, Journal of Economic Perspectives, 3, Summer 1989, 3-22.

Milgrom, P. és Roberts, J. (2005): Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás. Közgazdasági tankönyvek, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

Mitchell, W.C., Munger, M. C. (1991): Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey. *American Journal of Political Science*, 35, 512-546.

Mohácsi Gábor [2001]: A vidékfejlesztés Magyarországon. Falu, város, régió, 3. sz. 34–39. o.

Mohamad and Whalley (1984) Rent Seeking in India: Its Costs and Policy Significance. *Kyklos* 37

Mueller, D. C. (2003): *Public choice III*. Cambridge, Cambridge Univerity Press.

Murrell, P. (1983): The Comparative Structure of the Growth of the West German an British Manufacturing Indutries. in: Mueller, D.C. (ed) The Political Economy of Growth. New Haven, Yale University Press.

Nemes Gusztáv [2000]: Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetõségei. Közgazdasági Szemle, 6. sz.

Nemes Gusztáv [2001]: The Nature of Rural Development – The Hungarian National Report http:// www.panda.org/resources/programmes/epo/attachments/hungary.pdf.

Nemes Gusztáv [2003] Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon - A SAPARD-program hatásai és mellékhatásai Közgazdasági Szemle, L. évf., 2003. január (56–75. o.) http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=588

Niskanen, W. (1975): Bureaucrats and Politicians. Journal of Law and Economics vol.18, 617-643.

Olson, M (1965): The Logic of Collective Action. Cambridge, Harvard University Press. (Magyarul: A Kollektív cselekvés logikája. Osiris, 1997)

Olson, M (1982): The Rise and Fall of Nations. New Haven, Yale University Press. (Magyarul: Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987)

Peltzman, S. (1976): Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics* 19, 211-240.

Peltzman, S. (1993): George Stigler's contribution to the economic analysis of regulation. *Journal of Political Economy* 101, 818-832.

Pincu, J.J. (1975): Pressure groups and the pattern of tariffs. *The Journal of Political Economy*83, 757-778.

Posner (1975): The social cost of monopoly and regulation. *Journalof Political economy* 83. 807-827

Quiggin, J. (1992): Testing the Implications of Olson's Hypothesis Economica vol. 55 august 1992, 261-77.

Ross V,B. (1984): Rent-seeking in LDC import regimes: the case of Kenya. Discussion Papers in International Economics, no. 8408 Graduate Institute of International Studies Geneva.

Shafer, M. D (1997): The Political Economy of Sectors and Sectoral Change: Korea Then and Now. In: Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, (eds.), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Shleifer, A. (1998): State versus Private Ownership. Journal of Econommic Prespectives vol.12, 133-150.

Silberman, J.I., Durdren, G.C. (1976): Determining legislative prefernces on the minimum wage: An economic approach. *Journal of Political Economy* 84, 317-329.

Soreide, T. (2002): Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Report 2002/1. Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights, Bergen, Norway.

Stigler, G.J. (1971): The economic theory of regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3-21.

Stigler, G.J., Friedland, C. (1962): What can Regulators Regulate? The case of Electricity. *Journal of Law and Economics* 5, 1-16.

Szabó G. Gábor [2002]: A szövetkezeti vertikális integráció fejlõdése az élelmiszer-gazdaságban. Közgazdasági Szemle, 3. sz. 235-251. o.

Tamás G. [2001]: Csak jövõre fizet a SAPARD Hivatal. Népszabadság, szeptember 20.

Tang E. és Hedley, A. (1998): Distributional coalitions, state strength, and economic growth: towrad a comprehensive theory of economic development. Public Choice vol, 96 september 1998, 295-323.

Tangermann, S. [1999]: Agenda 2000: tactics, diversification and frustration. Agra Europe 28. május 28. A 1–4. o.

THE CORK… [1996]: The Cork Declaration – A Living Countryside Cork. The European Conference on Rural Development, Írország, november 7–9.

Tollison (1998): Rent Seeking. in Peter Newman, (ed). *The Palgrave Dictionary of Economics and Law*

Tollsion (1982): Rent seeking: a survey. *Kyklos* 35, 575-602.

Trepte, P. (2004): Regulating Procurement. Oxford University Press.

Tullock (1967): The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal* 5, 224-32.

Tullock, G (1980): Efficient Rent Seeking. In: : Buchanan, Tollison and Tullock: *Toward a Theory of Rent-Seeking Society.* College Station: Texas A&M University Press.

Varian, HR (1993), *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach.* New York, W.W. Norton & Co.

Vidék Parlamentje [1999]: A Vidék Parlamentje állásfoglalása a magyarországi SAPARD-Programhoz. Kézirat.

Viscusi, W.K., Vernon, J., Harrington, J. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust.* Cambridge, MA: MIT Press.

Williamson (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press.