

A szakpolitikák hatásvizsgálata - Pénzügyi Szemle folyóirat

2012. március 20. 8:01

A szakpolitikák hatásvizsgálata

A közpénzek hatékony felhasználása feltételezi, hogy a programokat, projekteket, közpolitikákat értékelni lehessen. A közpolitikai szabályozás hatásvizsgálata számos európai országban a kormányzás szerves részévé vált, Magyarországon azonban még gyerekcipőben jár. A jó kormányzásról szóló cikksorozatunk második része. Az első cikk [itt érhető el](#).

[Pulay Gyula](#)

A hatékonyság követelménye a közigazgatással és általában a közpénzek elköltésével szemben az 1970-es évek inflációval súlyosbított gazdasági stagnálása nyomán vált hangsúlyossá. E követelménynek való megfelelés egyik eszközeként vezették be az 1970-es években az Amerikai Egyesült Államokban a szövetségi költségvetésből finanszírozott programok szisztematikus értékelését (1). A programértékelés egy olyan tudományosan megalapozott, összetett munka, aminek eredményeképp megállapítható, hogy a program kijelölt céljai a létrehozott eszközrendszerrel miképp valósulnak/valósultak meg.

A kormányzati beavatkozások értékelése

Mára a kormányzati beavatkozások értékelésének számos változata alakult ki, amelyek készítése lehet:

- előzetes (ex-ante) értékelés, amely egy új döntés, szabályozás, program várható hatásait igyekszik előre számszerűsíteni;
- közbeni értékelés, amely egy adott időszak eltelte után értékeli az eredményeket, hatásokat és veti össze a célértékekkel;
- záróértékelés, amely az adott program lezárulásakor vonja meg a mérleget a program ráfordításairól;
- utólagos (ex-post) értékelés, amely a beavatkozás befejezését követő olyan időszak eltelte után értékeli a programot, amikor a beavatkozás eredményeinek (hatásainak) a tervek szerint már jelentkezniük kellene. Az ÁSZ által végzett teljesítményellenőrzések az utólagos hatásvizsgálatok egy speciális típusának tekinthetők.

A projekt, illetve a programértékelés mára már Magyarországon is gyakorlattá vált, mivel ezt minden EU-forrásból finanszírozott, jelentősebb fejlesztés előtt el kell végezni. A tisztán magyar közpénzeket felhasználó programok esetén azonban a szisztematikus értékelés egyáltalán nem tekinthető általánosnak. Az 1990-es évek végétől kísérletek történtek a programalapú, eredményorientált költségvetési tervezés bevezetésére. Ezek azonban nem jutottak túl a kísérlet fázisán.

Hatásvizsgálatok, és azok eredményei

A kormányzati döntések jobb előkészítése érdekében a magyar kormány ügyrendje is előírja hatásvizsgálatok elvégzését. Ennek a kultúrája azonban még nem alakult ki hazánkban. A magyar gyakorlatban a szabályozási környezet elemzésére elsősorban a vállalkozások versenyképessége szempontjából került sor. A közpolitikai értékelés Magyarországon még gyermekcipőben jár. Lényeges változást hozhat ebben a jogalkotásról 2010 végén elfogadott törvény (2), amely

kötelezővé teszi, hogy a jogszabály előkészítője előzetes hatásvizsgálat elvégzésével mérje fel a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat részletezettsége a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodik. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell:

- a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

A hatásvizsgálat eredményeit a jogszabály tervezetéhez csatolt indokolásban kell bemutatni, és arról a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselőtestületét tájékoztatni kell. A törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet részletesen szabályozza a hatásvizsgálat elvégzésének követelményeit.

A közösségi szintű szakpolitika alkotás

A közpolitikák, illetve az azokat megvalósító szabályozás hatásvizsgálata számos európai országban a kormányzás szerves részévé vált. Ugyanez mondható el az Európai Unió közösségi szintű szakpolitika alkotásáról, jogszabály-előkészítéséről. Az Európai Számvevőszék (ECA) áttekintette több tagország hatásvizsgálati gyakorlatát is. Kiemelést érdemel, hogy az Európai Bizottságon kívül csak az Egyesült Királyságban és Németország szövetségi szintű jogalkotása során végzik el minden jogszabály előzetes hatásvizsgálatát, a többi országban az ilyen elemzéseket a jelentősebb jogszabályokra koncentrálják.

A tagországok többségében hatásvizsgálat nemcsak a jogalkotási javaslatokra, hanem a végrehajtási intézkedésekre, illetve az egyéb, nem szabályozás jellegű kezdeményezésekre is készül. A hatások integrált, azaz a gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat egyaránt figyelembe vevő értékelése csak az Európai Bizottság és a német szövetségi kormány hatásvizsgálataira jellemző. A többi országban a hatásvizsgálatok inkább a költségekre, a gazdasági következményekre fókuszálnak. Témánk szempontjából különösen érdekes, hogy a szabályozások tényleges és előre jelzett hatásainak utólagos összehasonlítását csak Németországban és az Egyesült Királyságban végzik el rendszeresen.

Magyarország hatásvizsgálatok terén az élenjáró országok közé kerülhetne, ha a kormányzati beavatkozások előzetes és utólagos értékelését sikerülne összekapcsolni, és integrált hatásvizsgálatot végezni. Ennek egy lehetséges módja a minisztériumok által végzett előzetes hatásvizsgálatok és az ÁSZ teljesítményellenőrzéseinek az összehangolása. Az ÁSZ azonban többnyire nem egyetlen jogszabály hatását értékeli, hanem valamely közpolitika megvalósulását.

Ennek során általában több jogszabály érvényesülését és az adott közpolitika végrehajtását szolgáló közpénzek felhasználását vizsgálja. Következésképpen mind az előzetes, mind az utólagos hatásvizsgálat esetében olyan módszertanra van szükség, amely a közpolitika egészének értékelésére alkalmas (túlmutat a jogszabályi hatásvizsgálaton), és a közpolitika megvalósulásának nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi és környezeti hatásait is elemzi.

A közpolitikai hatásvizsgálatokkal kapcsolatos legfontosabb ismereteket az Európai Bizottság dokumentumai alapján mutatjuk be. A közpolitikák előzetes hatásvizsgálatának célja a megalapozott döntés-előkészítés. A hatásvizsgálat az Európai Bizottság ajánlása szerint 5 fő lépésből áll: (3)

- problémaelemzés,
- célkitűzések meghatározása,
- választási lehetőségek azonosítása,
- előnyök és hátrányok összevetése,
- azok hatásának elemzése.

Az Európai Unió intézményeinél a hatásvizsgálat kiinduló pontja nem a jogszabálytervezet, hanem a megoldandó probléma meghatározása, a célok kijelölése. A szakpolitikai alternatívák összehasonlítása során az Európai Bizottság illetékes főigazgatósága mindig azt vizsgálja, hogy közösségi jogszabály megalkotása helyett/mellett milyen más kezdeményezéssel lehetne a kitűzött célokat megvalósítani. A hatásvizsgálat szerves része a kezdeményezés végrehajtása monitorozásának, (utólagos) értékelésnek meghatározása. Ez azt jelzi, hogy az uniós szakpolitikai kezdeményezésekkel szemben fontos elvárás, hogy hatásuk nyomon követhető legyen.

A hatásvizsgálat nem azt jelenti, hogy egy előre elhatározott döntés várható hatásait próbáljuk számszerűsíteni, hanem azt, hogy a helyzet elemzése alapján keresni kell a legjobb választási lehetőséget. Természetesen az optimalizálási törekvésnek megvannak az ésszerű határai. Ezért a bizottsági ajánlás is hangsúlyozza az „arányos elemzés” elvét, azaz azt, hogy a hatásvizsgálatra fordított erőfeszítéseknek arányosnak kell lenniük az intézkedés várható hatásaival.

A teljesítményellenőrzés és az előzetes hatásvizsgálat összehangolása

A kormányzati döntés-előkészítésnél használt előzetes hatásvizsgálati módszerek lényegesen különböznek az utólagos hatásvizsgálatok során alkalmazható módszerektől. Következésképpen a közpolitikák előzetes hatásvizsgálatának és utólagos számvevőszéki ellenőrzésének az összehangolása nem a módszerek azonosságát, hanem a hasonló megközelítésmódot jelenti. A közpolitikák végrehajtásának teljesítményellenőrzése során a számvevők azt vizsgálják, hogy a kormányzati intézkedések eredményesek, hatékonyak és gazdaságosak voltak-e, azaz a kitűzött célt elérték-e, ehhez takarékosan használták-e fel az erőforrásokat, és az előnyök a társadalom egészének a szintjén is meghaladják-e a hátrányokat.

Ebből következően a teljesítményellenőrzés és az előzetes hatásvizsgálat összehangolása két dolgot jelent. Az első az, hogy az előzetes hatásvizsgálat során egyértelműen meghatározzák a megoldandó problémát, az elérendő célokat, a felhasználható erőforrásokat, és széleskörűen elemzik a beavatkozás várható előnyeit és hátrányait. A teljesítményellenőrzést végzők pedig ezt tekintik alapnak, azaz elsősorban azt vizsgálják, hogy a közpolitikai intézkedés elérte-e a kitűzött célját, az előirányzott erőforrásokat használta-e fel, valamint igazolódtak-e az előnyökkel és hátrányokkal kapcsolatos várakozások. Az összehangolás másik eleme az, hogy az előzetes és az utólagos értékelés során eredményességet azonos kritériumok szerint vizsgálják, a hatásokat azonos indikátorrendszer segítségével követik nyomon.

További technikai feltétel az, hogy az indikátorok kiszámításához szükséges adatok gyűjtését még a program indítása előtt megszervezzék, vagy olyan indikátorokat alkalmazzanak, amelyek az amúgy is gyűjtött statisztikai vagy az igazgatási adatokat hasznosítják. Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy a számvevőszéki teljesítményellenőrzés olyan tényezőket is vizsgáljon, amelyekre az előzetes hatásvizsgálat nem tért ki, de jelentőségük a közpolitika megvalósítása során nyilvánvalóvá vált (például nem várt mellékhatások, járulékos költségek). Az összehangolásnak tehát az egyik kulcskérdése a közpolitikai beavatkozás valós hatásainak mérésére alkalmas indikátorrendszer kifejlesztése.

A következő cikkben arról lesz szó, hogy Magyarországon miképp lehetne elősegíteni a jó kormányzást, és mi kell ahhoz, hogy a hatásvizsgálatok terén az

élenjáró országok közé kerüljünk.

Jegyzetek

- (1) Peter Knoepfel - Corinne Larrue - Frédéric Varone - Michael Hill: Public policy analysis. The Policy Press. 2007. 223. o.
- (2) 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. A törvény 17-18. §-ai foglalkoznak a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatának kérdéseivel.
- (3) Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276. és Impact Assessment Guidelines SEC (2005) 791.