



Organisation for Economic
Co-operation and Development



Local Economic and Employment
Development Programme

Iránymutatások a helyi és kistérségi szintű értékelési rendszer és kapacitásépítés megvalósításához Magyarországon

JELENTÉS

A HELYI FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK ÉRTÉKELÉSÉRŐL

Készült a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Helyi Gazdaság és Foglalkoztatás Fejlesztése (LEED) Programja keretében, Magyarország Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumával együttműködésben

2009. május 6.

A SZERZŐK ÉS A PROJEKT MUNKACSOPORT TAGJAINAK BEMUTATÁSA

A jelentés az *„Iránymutatások a helyi és kistérségi szintű értékelési és kapacitásépítési feladatokhoz Magyarországon”* című projekt keretében készült, mely az OECD LEED (Helyi Gazdaság és Foglalkoztatás Fejlesztési) programnak a regionális és helyi fejlesztés számára készülő, stratégiai értékelési rendszerekről szóló tevékenységének részét képezi. A jelentés szerzői Neil MacCallum (Neil MacCallum Associates, Egyesült Királyság) és Petri Uusikyla (a Net Effect Ltd. vezető partnere, Finnország). A jelentés az OECD Titkárságának két munkatársa, Stefano Barbieri és Jonathan Potter irányítása alatt készült, akik a munkát további írásos anyagokkal is segítették.

A jelentés nem készülhetett volna el a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium és a Váti Kht. kollégáinak, nevezetesen Sára János, Iván Andrea, Drahos Zsuzsanna, Utasi Valéria, Nagyházi György és Hende Csaba, valamint Péti Márton és Salamin Géza közreműködése nélkül. A jelentés elkészítésében szintén közreműködtek a megbeszéléseken részt vevő, dokumentumokkal és észrevételeikkel hozzájáruló regionális és helyi hatóságok, valamint egyéb intézmények és ügynökségek képviselői.

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	3
A stratégiai értékelési rendszer jelentősége	3
A projekt háttere és eredményei	4
Jelen dokumentum célja és szerkezete.....	5
2. A HELYES ÉRTÉKELÉSI GYAKORLAT KÉRDÉSEI.....	6
Értékelés egy szélesebb szakpolitikai kontextusban.....	6
Az értékelés célja.....	8
A stratégia és az értékelés integrálása.....	8
Értékelési kérdések	9
A beavatkozás logikája, mutatók	9
3. MAGYARORSZÁG REGIONÁLIS POLITIKÁJÁNAK ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZERÉNEK ÁTTEKINTÉSE	12
Magyarország régiói és közigazgatási egységei	12
Regionális tervezési rendszer.....	14
Monitoring és értékelési gyakorlat	18
Stratégiai tervezés és értékelés: A Bátorfyerenyei kistérség példája	19
4. KIHÍVÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK A MAGYARORSZÁGI INTEGRÁLT MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁHOZ	22
Stratégiai tervezés	22
Monitoring és értékelés.....	22
SWOT elemzés: A jelenlegi megközelítés	23
Javaslatok.....	25
5. AZ INTEGRÁLT MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZER LÉTREHOZÁSA A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGBAN	26
Bevezetés	26
A változás ösztönzése	34
Jövőbeli tervek a magyarországi értékelési rendszer megteremtéséhez	36
Záró megjegyzések	37

1. BEVEZETÉS

A stratégiai értékelési rendszer jelentősége

Ma már minden OECD tagállamban meghatározóak a regionális és helyi fejlesztési stratégiák és programok, amelyek a tématerületek széles körére vonatkozhatnak, mint például a gazdasági versenyképesség és növekedés, a foglalkoztatás és a helyi munkaerő-piac ellentmondása, a helyi közszolgáltatások, valamint a fenntartható fejlődés környezeti pillére. A stratégiák és programok jelentős része többdimenziós, vagyis több területet is lefednek a fenti tématerületek közül. Sok program kifejezetten helyi kezdeményezés eredményeként fogalmazódott meg, ugyanakkor számos olyan is megtalálható közöttük, amelyeket nemzeti politikák és programok keltettek életre és támogatnak.

A nemzeti kormányok támogatják a regionális és helyi szintű stratégiák és programok kidolgozását, hiszen a helyi szereplők kulcsszerepet játszanak a helyi problémák megoldásában, valamint a fejlődést szolgáló település-, illetve régió-specifikus lehetőségek felismerésében. Mindazonáltal, még ha a regionális és helyi fejlesztési kezdeményezések értékeit széles körben el is ismerik, azok előrehaladásának és hatásainak mért eredményei gyakran nem elégségesek a jól mérhető mutatókon alapuló fejlesztéspolitika számára. Ezért a regionális és helyi fejlesztés monitoring- és értékelési rendszerének javítása és fejlesztése kiemelten fontos.

Az erre irányuló erőfeszítésekben a kormányzás valamennyi – nemzeti, regionális és helyi – szintjének fontos szerepe van. Mindegyikük fontos szerepet játszik az információk begyűjtésében, elemzésében és szükség esetén azok cseréjében, az irányítás, valamint a politikai és költségvetési döntéshozatal tökéletesítése, javítása érdekében. Az ezzel járó előnyöket azonban csak akkor lehet optimálisan hasznosítani, ha az említett szereplők egy országosan egységes, minden érintett szereplő által ismert átlátható és következetes monitoring és értékelési rendszert használnak.

Azon regionális és helyi intézmények, amelyek világos, országosan egységes rendszert követnek, meg tudják valósítani a monitoring és az értékelés jó gyakorlatait, ilyen módon könnyebben meg tudják osztani az információkat más szakterületekkel, ami segítséget nyújt a fejlesztéspolitikai tervezésben és a minél hatékonyabb stratégiák kialakításában. A következetes, koherens nemzeti monitoring és értékelési rendszer bizonyító erejű, mérhető, kézzelfogható információt nyújt a kormányzás számára arról, hogy a regionális és helyi fejlesztési beavatkozások milyen mértékben járulnak hozzá a fejlődésre és az egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló nemzeti célokhoz, és hogyan lehetne ezeknek a céloknak az eléréséhez minél hatékonyabban hozzájárulni.

A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium véleménye szerint a fent említett rendszer megteremtése mind regionális, mind helyi szinten a társadalmi-gazdasági fejlődés megvalósításának és fenntartásának fontos előfeltétele Magyarországon. Egy jól működő rendszer egységes hivatkozási alapot biztosít és elősegíti a monitoring és értékelési technikák növekvő használatát a regionális és helyi fejlesztési stratégiák esetében a kormányzati szerveknél és intézményeiknél, valamint a regionális és kistérségi ügynökségeknél, hivataloknál, továbbá a helyi önkormányzatoknál. Ezen túlmenően:

- elősegíti a különböző területi és ágazati szintű stratégiák és programok közötti kapcsolatok kialakításához szükséges közös alap létrehozását, valamint ezeknek a nemzeti stratégiai fejlesztési célokkal való összehangolását.
- információk révén segít a nemzeti, regionális és helyi szintű fejlesztési politikák és programok hatásnövelésének meghatározásában.
- eszközként szolgál, melynek révén a nemzeti kormány segítséget és iránymutatást képes nyújtani a regionális és helyi fejlesztés szereplői számára stratégiájuk kidolgozásában és megvalósításában.
- a különböző stratégiák eredményes kialakítását és végrehajtását szolgáló kapacitásokat épít ki nemzeti, regionális és helyi szinten.

A projekt háttere és eredményei

Az „*Iránymutatás a helyi és kistérségi szintű értékelési és kapacitásépítési feladatokhoz Magyarországon*” című projekt célja, hogy támogatást nyújtson a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium és regionális partnerei számára olyan kapacitások kiépítésében, melyek segítségével megfelelő rendszer alakítható ki Magyarországon a regionális és helyi fejlődési trendek és politikák monitoringjára és értékelésére.

A projekt konkrét megvalósítása 2008 májusa és 2009 júniusa között, két fázisban történt, az alábbi dokumentumok elkészítését megcélozva:

- A magyar regionális és helyi fejlesztések sikeres stratégiai monitoring és értékelési tevékenységét lehetővé tévő rendszer kialakításával összefüggő kérdéseket tartalmazó **jelentés**.
- **Útmutató**, amely megvitatja az értékelési követelményeket, eligazítást nyújt a sikeres értékelési rendszer kidolgozásának módjáról, és tartalmazza a helyi fejlesztések értékelésének azon nemzetközileg bevált legjobb gyakorlatait, amelyek Magyarországon is alkalmazhatók.

A projekteredmények véglegesítéséhez szükséges információgyűjtés részeként megvizsgáltuk a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium és a Váti Kht. által átadott szakpolitikai és értékelési anyagokat, illetve a más országok kormányai és ügynökségei által rendelkezésre bocsátott dokumentumokat. Ezenkívül 2008. szeptember 8. és 11. között és 2009. március 16-17-én szakértői értékelés céljából magyarországi látogatást tettünk, több megbeszélést folytatva az OECD munkacsoport, a Minisztérium, a Váti Kht. és számos más magyarországi érdekelt fél részvételével.

A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium irányítása alatt a Váti Kht. által készített előzetes jelentés¹ és egyéb dokumentumok kiemelkedő fontossággal bírtak, mivel ezek képezték az OECD munkacsoport legfőbb háttérinformációs forrását. A jelentés bemutatta a regionális és helyi fejlesztés, valamint a regionális és helyi fejlesztési stratégiák értékelésének legfőbb magyarországi kérdéseit.

¹ Salamin Géza, Péti Márton (szerk.): Háttérjelentés a magyar területfejlesztés értékelési rendszeréről. 2008.

A dokumentum célja és szerkezete

A „*Jelentés Magyarország helyi fejlesztési stratégiáinak értékeléséről*” című dokumentum célja, hogy segítséget nyújtson a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, valamint regionális és helyi szintű partnerei számára a magyarországi helyi fejlesztések sikeres stratégiai értékelési rendszerének kialakításával kapcsolatos kérdések felvázolásában. A dokumentum célja továbbá, hogy a további fejlesztések megvalósítása érdekében javaslatot tegyen a rendszer alapjainak kialakítására. A rendszer elő kívánja segíteni a regionális és helyi fejlődési trendek, valamint a regionális és helyi fejlesztési projektek és programok monitoringjával és értékelésével kapcsolatos eljárások és struktúrák kialakítását.

Következésképp a jelentés meg kívánja vitatni a helyes értékelési gyakorlat különböző kérdéseit, fel kívánja mérni a helyi stratégiák Magyarországon jelenleg alkalmazott értékelési gyakorlatának erős és gyenge pontjait, és javaslatokat kíván tenni a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium és a helyi döntéshozók számára arról, hogy miként lehetne az értékelési gyakorlatot ezen a szinten továbbfejleszteni.

Konkrétabban:

A 2. fejezet felvázolja a helyes értékelési gyakorlattal kapcsolatos legfőbb kérdéseket, illetve a helyes értékelési gyakorlat jelentését, elvét, megközelítését és módszertanát. A szervezeti és irányítási feltételekkel kapcsolatos nehézségek és kihívások is itt kerülnek megvitatásra.

A 3. fejezet bemutatja Magyarország regionális fejlesztési rendszerét és a jelenleg alkalmazott különféle értékelési gyakorlatokat.

A 4. fejezet megvitatja a Magyarországon alkalmazott, értékeléssel kapcsolatos szervezeti és irányítási rendszer kihívásait és követelményeit, és rámutat egy sor olyan javaslatra és tanácsra, amelyek segítségével a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium és partnerei javíthatják a helyi fejlesztés értékelési gyakorlatait.

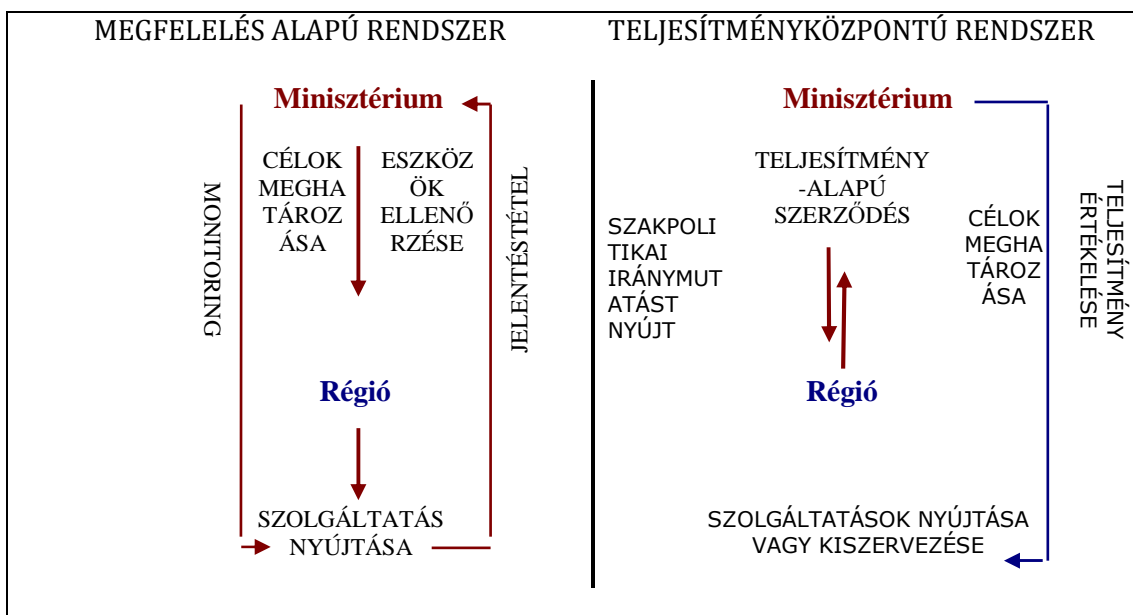
Végül az 5. fejezet javaslatot tesz a fejlesztéspolitikák helyi és regionális szintű hatásainak elemzését lehetővé tévő stratégiai értékelési rendszer Magyarországon történő kialakítására.

2. A JÓ ÉRTÉKELÉSI GYAKORLAT KÉRDÉSEI

Értékelés egy szélesebb szakpolitikai kontextusban

Az értékelés megteremti a tényeken alapuló döntéshozatalhoz szükséges tudásalapot, és kritikus fontosságú előfeltétele a hierarchikus tervezési rendszerek rugalmas, decentralizált és teljesítményközpontú irányítási rendszerekké történő átalakításának. A teljesítményalapú irányítási rendszereknél a költségvetés alapos ellenőrzését és szabályozását az információirányítás és az eredmények ellenőrzése váltja fel, szemben az inputok és azok alkalmazásának szigorú ellenőrzésével. Ez nemcsak a már meglévő tervezési és irányítási rendszerek alapjaiban történő átalakítását teszi szükségessé, de egy olyan új vezetői kultúra létrehozását is, amely az eredményekre és hatásokra összpontosít, ezek alapján jutalmazva a teljesítményt.

1. ábra: Megfelelés alapú és teljesítményközpontú rendszer

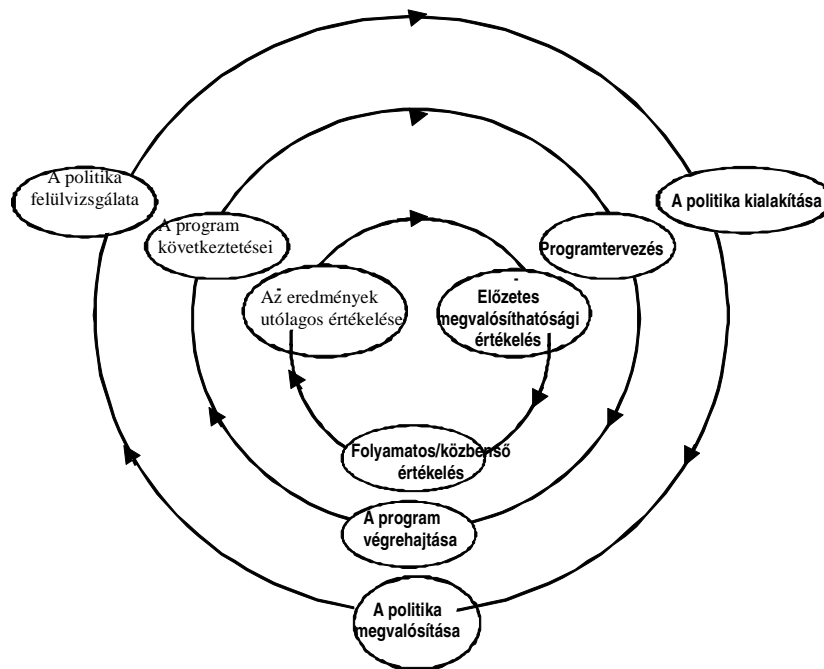


Az értékelésnek a szakpolitikai ciklusba kell beépülnie. Ideális esetben az értékelés – a társadalmi problémákra való rávilágítás révén – segítséget nyújt az ütemezés meghatározása, a szakpolitika kialakítása és a döntéshozatal során. Ezek tipikusan előzetes értékelési feladatokként határozhatók meg. A szakpolitikák megvalósítása során az értékelés és a monitoring együttesen nyújtanak pontos információt a döntéshozók és a program vezetői számára a politikák életképességéről és az esetleges kudarcok okairól. Ez a támogatás folyamatos értékelés mellett biztosítható (akár önértékelés, akár külső értékelés formájában).

A szakpolitikák és programok eredményeit és hatásait csak több évvel az adott politika végrehajtása után lehet megalapozottan kiértékelni. A programok értékelése területén az utólagos értékelésekre általában a program befejezése után 2-5 évvel kerül sor. A szakpolitikai értékelések utólagos értékelései általában egy-egy választási ciklushoz kapcsolódnak, azaz a kormánypolitikák végső értékelésére általában a kormányzási időszak végén kerül sor.

Néhány ország (például Dánia és Finnország) ún. meta-értékeléseket is végez részben azért, hogy igazolja a meglévő értékelési tudásbázis minőségét és létjogosultságát, részben azért, hogy különböző értékelési jelentések holisztikus áttekintése révén egységes következtetéseket vonjon le. Tekintettel a modern társadalmak komplexitására, mielőbb szükség van ezen – a politikákon átnyúló – vizsgálatokra a jelenlegi „összkép” átláthatósága érdekében. Az alábbi ábra az értékelés és a politikai ciklus kapcsolódását illusztrálja (Európai Bizottság: Útmutató a társadalmi-gazdasági fejlődés értékeléséhez, 2003).

2. ábra: Az értékelés és a politikai ciklus kapcsolódása



Az értékelés célja

Az értékelések számos előnnyel járhatnak. Az értékelés az ismeretszerzés, az elszámoltathatóság és az ellenőrzés eszközeként szolgálhat, előfordul azonban, hogy csupán szimbolikus jellegű és inkább a szakpolitikák legitimálása céljából alkalmazzák. Az értékelés elvileg azonban két fő célt szolgál:

- segíti a vezetőket a különféle szakpolitikák, programok és kezdeményezések megtervezésében és a tervezés tökéletesítésében;
- egyes esetekben rendszeres jelleggel képet ad a politikák vagy programok hatékonyságáról, a szándékos vagy nem szándékos hatásokról, valamint a várt eredmények elérésének alternatív lehetőségeiről.

Az értékelés összetett környezetben valósul meg, ahol partnerkapcsolat áll fenn az egyes országos szervezetekkel, a különböző kormányzati szintű szervekkel, a magánszférával, illetve a non-profit szervezetekkel. Emellett, mivel a programok végrehajtása más hatósági szinteken történik, az arra alapuló szakpolitikák értékelése kiemelt jelentőséggel bír. Az értékelés lényege, hogy hozzájáruljon a szakpolitikák, a programtervezés és -végrehajtás tökéletesítéséhez (Treasury Board of Canada Secretariat – Kanadai Pénzügyi Bizottság).

Az értékeléseket felülvizsgáló és felmérési eszközök illetve mechanizmusok egész sora támogatja. Ilyenek például a minőségbiztosítási modellek (EFQM, CAF²), a teljesítmény- vagy *value-for-money* ellenőrzés, a hatásmérés, a monitoring tevékenység illetve az alkalmazott társadalomtudományi kutatási projektek. Az értékelések megrendelőinek azzal a kihívással kell megbirkózniuk, hogy a fenti tevékenységeket úgy tudják ötvözni, hogy közben elkerüljék az egyes munkafázisok ismétlését és az adatgyűjtési átfedéseket.

A stratégia és az értékelés integrálása

Az értékelés, mint a szervezeti változások előidézője és mint versenyegység még egy szilárd fejlesztési terv esetén is félreértésekre adhat okot. Az alapterminológia gátolhatja a befogadást, és az értékelés valamint a monitoring terület alapkifejezéseit már a kezdetek kezdetén definiálni kell.

E jelentés vonatkozásában az értékelés az a folyamat, amely szisztematikus módon határozza meg egy adott szakpolitika, program vagy projekt jelentőségét és hatását valamilyen változás elérésében. A monitoring az a folyamat, amely értékelési célokra gyűjt alátámasztó tényeket.

A szakpolitikai értékelés sikere abban rejlik, hogy a szakpolitikában érdekelt felek egyetértsenek abban, hogy mit szeretnének megtudni, hogy milyen kérdéseket akarnak feltenni az értékelés során, és hogy miként fogják hasznosítani az értékelésből származó ismereteket a szakpolitika jövőbeni alakítása terén. A megbízható értékeléshez olyan eszközre van szükség, amely lehetővé teszi a különféle tevékenységek előrehaladásának vizsgálatát. Ezt a stratégia megfelelő gazdasági szinteken (a mikro szintektől az országos szintig) történő alkalmazásához igazítható, testreszabott monitoring és értékelési rendszer tudja biztosítani a leginkább. Ennek révén lehetővé válik:

- az eredmények ellenőrzése
- az előrehaladás mérése
- a gyakorlatban szerzett tudás beépítése
- a jövőbeli politikákkal kapcsolatos tájékoztatás

² CAF: Common Assessment Framework = Közös Értékelési Keretrendszer.

EFQM: European Foundation for Quality Management = Európai Minőségirányítási Alapítvány

Értékelési kérdések

Az értékelés a politikaalkotás lényeges eleme valamennyi szinten. Az értékelés teszi lehetővé a szakpolitikák megalapozott, a hatásosságot és hatékonyságot fokozó kialakítását és módosítását. Még ha nem is mindenhol játszik egyaránt fontos szerepet e pozitív felismerés, az értékelésnek mégis van egy alapvető mozgatórugója: ez a legmegfelelőbb eszköz két alapkérdés megválaszolására:

- A megfelelő dolgokat tesszük-e?
- Jól tesszük-e azt, amit teszünk?

A fenti kérdések strukturált, fegyelmezett, szabványosított, módszeres megközelítése rendkívül fontos. Egy megfelelő megközelítés olyan kiegészítő értékelési kereteket tud kifejleszteni a regionális és országos szempontok integrációjáról, amely átfogó képet nyújt a fentről lefelé (nemzeti politikai célok és versenyképességi célok) és az alulról felfelé (helyi projektek) építkező eredményekről.

Pontos és megbízható információk révén az értékelés olyan eszközt biztosít a helyi hatóságok, önkormányzatok, fejlesztési vezetők és más érdekelt felek számára, amely lehetővé teszi a tapasztalatból – beleértve mások tapasztalatait is – történő tanulást. Az értékelés funkciója kettős: egyrészt a szakpolitika és a programozás javításának alapjául szolgál, másrészt eszköz az elért eredményeknek a tervezett eredményekkel való összevetéséhez. Az értékelés egyrészt biztosítja – elsősorban a finanszírozó szervezetek és a különféle szintű kezdeményezések felelősei számára – a forráselosztás alapját, másrészt a kulcsfontosságú érdekeltnek történő elszámoltathatóság keretében bemutatja az eredményeket. Szemben a siker-kudarccal és a jutalom-elmarasztalás negatív párosításával, az elfogadott döntéshozatali folyamatokat és kompetenciarendszereket alkalmazó értékelés az elszámoltathatóságot és az elért eredményeket pozitív módon köti össze a teljesítménnyel.

Kulturális értelemben az értékelés igen hatásos és pozitív módszer a szakmaiság támogatására, amelynek középpontjában a kimutatható fenntartható fejlődés áll a társadalom minden szintjén és minden szakpolitikai területen. Az értékelés nem csupán azt a célt szolgálja, hogy ennek révén finanszírozáshoz lehessen jutni a központi hatóságoktól, illetve nem pusztán egy bürokratikus igen/nem döntés kipipálására szolgáló eszköz.

A beavatkozás logikája, mutatók

A mutatókon (indikátorokon) alapuló fejlesztéspolitika-alkotás, valamint a monitoring- és értékelési rendszerek nem létezhetnek és nem működhetnek megfelelően, ha nem állnak rendelkezésre valós teljesítményadatok. Ezért minden rendszerben világosan meghatározott, valós és megbízható teljesítménymutatókra, indikátorokra van szükség. A mutató egy adott célkitűzés, felhasznált eszköz, elért hatás mércéjeként, illetve egy minőségi szint vagy környezeti változó mérőeszközeként definiálható. Az indikátorok egy definícióból, egy bázisértékből és egy mértékegységből állnak.

Fontos annak megértése, hogy nem léteznek eleve kész, változatlan formában átvehető mutatók. A mutatóknak mindig az adott program/szakpolitika céljaihoz és célkitűzéseikhez kell igazodniuk. Amint a célok világosan meghatározásra kerültek, lehetővé válik alkalmazásuk és mérhető mutatókká történő átalakításuk. Ahhoz, hogy egy mutató alkalmazatóná váljon, lehetőleg rendelkeznie kell az alábbi jellemzőkkel³:

³ Európai Bizottság: Útmutató a társadalmi-gazdasági fejlődés értékeléséhez, 2003.

Definíciójában a mutató szorosan kapcsolódik egy szakpolitikai célhoz és/vagy célkitűzéshez. A mutatók valóban akkor a leghasznosabbak, ha a célok a mutatók definíciója szerinti konkrét célkitűzésekhez vagy mérőföldkövekhez igazodva kerültek meghatározásra.

A mutatót rendszeresen mérik – célszerű idősor jellegű adatokkal dolgozni, amelyeknél következetesen alkalmazták a pontos indikátordefiníciókat. Ideális esetben az adat a beavatkozás elfogadását vagy végrehajtását megelőzően már rendelkezésre áll. Gyakran azonban a beavatkozás maga teszi szükségessé az új adatgyűjtést.

A mutató mérésének független alapon kell történnie. Célszerűen olyan hatóságnak kell bekérnie az információt, amely nem közvetlenül felelős a beavatkozás vagy jogalkotás területén. A mérés alapját megbízható adatok képezik.

A regionális fejlesztési programok társadalmi-gazdasági hatásainak mérése és értékelése érdekében meg kell értenünk és rekonstruálnunk kell a programhoz vagy szakpolitikához kapcsolódó beavatkozási logikát, vagyis azt a logikát, melynek alapján az inputokból outputok, az outputokból azonnali eredmények, az eredményekből pedig hatások vagy végeredmények jönnek létre.

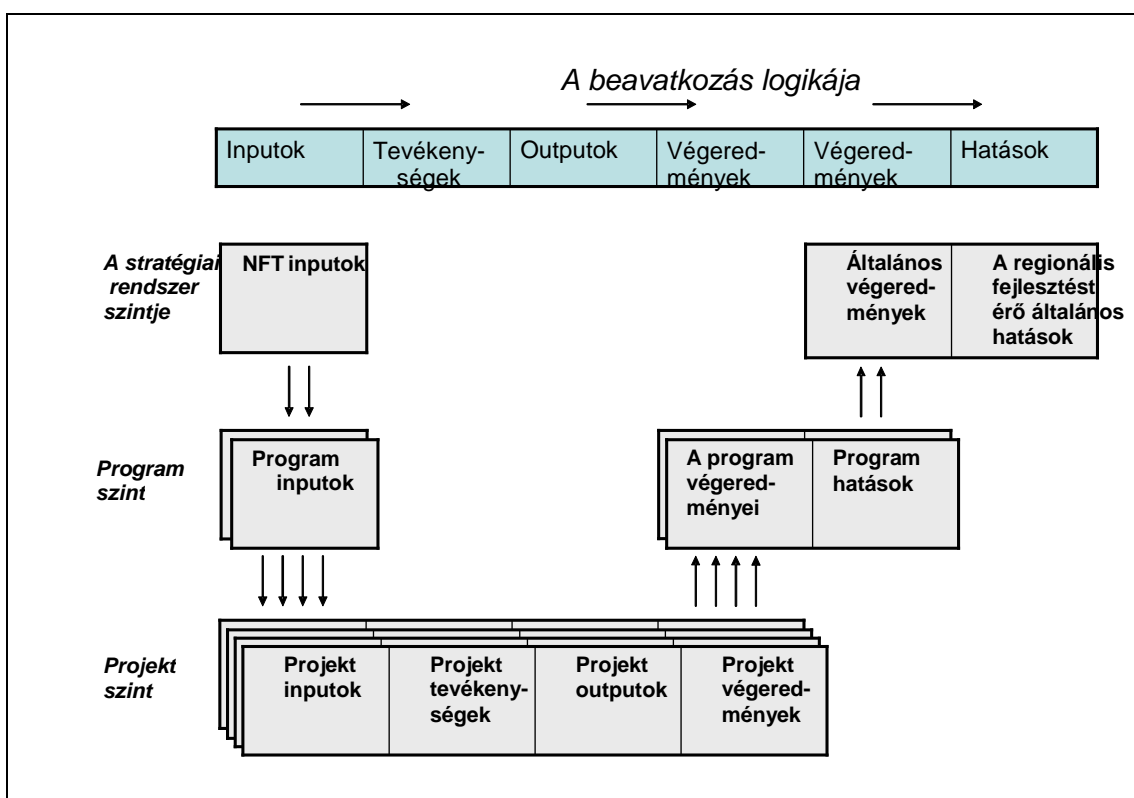
Input: az output vagy eredmény létrehozása érdekében felhasznált erőforrás. Az inputokat rendszerint a ráfordítások összegeként vagy munkaidő-ráfordításként fejezik ki (befektetett munkaórák vagy napok).

Output: a program vagy folyamat (kapcsolódó tevékenységek) által létrehozott termékek vagy szolgáltatások. Az outputok belső tevékenység, illetve belső ráfordítás eredményeként jönnek létre. Az outputok a belső munkateljesítmény fontos mércéi, de önmagukban nem alkalmasak a programcélok elérésének irányába tett előrehaladás mértékének jelzésére. Az output információk akkor a leghasznosabbak, ha a monitoring céljából számszerűsíthető utókövetési méréseket biztosítanak. Néhány példa az output mutatókra: épített utak hossza kilométerben kifejezve; útépités előrehaladási üteme; rehabilitált városterület nagysága hektárban kifejezve; felépített szennyvíztisztító üzemek kapacitása; a program által támogatott képzésben résztvevők száma; a képesítést eredményező képzések aránya.

Eredmény: a különböző ügynökségek közreműködése révén létrejövő események, magatartások, körülmények stb., amelyek a kívánt cél elérését szolgálják, de nem azonosak magukkal a célokkal. Az eredménymutatók a közvetlen kedvezményezett által tapasztalt változásokról szolgáltatnak információt. Ilyenek például egy adott utat használók által megtakarított idő; a telefonhívások csökkentett díja; a képzésben résztvevők által megszerzett képesítés; a mezőgazdasági termelő által létrehozott új idegenforgalmi tevékenység; egy vállalat által kialakított új termelési kapacitás alkalmazása; tanácsadásban részesült vállalkozások elégedettsége.

A végeredmények vagy a hatásosság a program tevékenységei révén elérni kívánt cél vagy végeredmény. Ezek az eredmények közvetlenül kapcsolódnak az adott ügynökség küldetéséhez. Például: olyan ügyfelek, akiknek javultak az életkörülményei, a bűnözési ráta csökkenése, tisztább levegő vagy tisztább víz. A végeredményeket nagy valószínűséggel befolyásolhatják a program hatáskörén kívül eső tényezők.

3. ábra: A beavatkozás logikája



A program vezetőit ösztönözni kell az elért kívánt végeredmények sorrendjének kialakítására, valamint a közvetlen következmények és végeredmények megkülönböztetésére.

Az új strukturális alapok programjainak előkészítésekor az Európai Bizottság kiemelten hangsúlyozta a programozás, az értékelés és a monitoring során felhasznált valós mutatók jelentőségét. Az Európai Bizottság indikátorokról szóló műhelytanulmánya szerint „a 2007–2013 közötti programozási időszakban a legfőbb cél az olyan mutatórendszerek kialakítása, amelyek egyértelműen a különböző szintek felhasználóira irányulnak, kiiktatva minden felesleget és javítva a fennmaradó mutatók színvonalát. A fenti rendszerek megtervezésekor kiemelt figyelmet kell szentelni annak, hogy a mutatók felhasználása eltér a monitoring és az értékelés folyamata során.”

A mutatórendszert úgy kell megtervezni, hogy az környezetmutatókat és hatásmutatókat is tartalmazzon. A környezetmutatók számszerűsített információt nyújtanak a társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi helyzetről, és a meghatározott igényeket képesek számszerűsített formában kifejezni. A hatásmutatók azt mérik, hogy a program (elvárt) hatásai várhatóan milyen mértékben változtatják meg az adott társadalmi vagy gazdasági helyzetet illetve a társadalmi-gazdasági szereplők magatartását, ami valójában a beavatkozás számszerűsített céljának kifejezése. Ezen túlmenően, az operatív program szintű mutatók megtervezésekor figyelembe kell venni az EU strukturális politikájának tágabb társadalmi-gazdasági összefüggéseit, azaz a lisszaboni stratégia végrehajtását, az európai foglalkoztatási stratégia célkitűzéseit, a Regionális Politikai Főigazgatóságot és valamennyi, a Közösség keretében az integrációs és konvergenciával kapcsolatos tendenciákat támogató uniós politikát.

3. MAGYARORSZÁG REGIONÁLIS POLITIKÁJÁNAK ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZERÉNEK ÁTTEKINTÉSE

Ebben a fejezetben Magyarország regionális irányítási és tervezési rendszerét mutatjuk be, különös tekintettel a kistérségi szintű fejlesztésre és értékelésre.⁴

Magyarország régiói és közigazgatási egységei

Magyarország népessége mintegy 10 millió fő, területe 93 ezer km². 1999-től az országot 7 statisztikai régióra osztották (az Európai Unió NUTS-rendszerében a NUTS 2. szint)⁵. A hét régió mindegyike rendelkezik egy központtal, valamint egy Regionális Fejlesztési Tanáccsal és egy Regionális Fejlesztési Ügynökséggel. Mindegyik régió – kivéve Közép-Magyarországot (a Budapestet is magában foglaló régió, amely a fővároson kívül csak egy megyét fed le) – 3 megyéből áll (összesen 19 megye, NUTS 3. szint). Minden megye rendelkezik Megyei Fejlesztési Tanáccsal és Megyei Fejlesztési Ügynökséggel. A megyei szint alatt a kistérségek (összesen 174, egymással szomszédos településekből álló, NUTS 4. szintű kistérség) és a helyi hatóságok (összesen körülbelül 3175 önkormányzat) képviselik a kisebb közigazgatási és irányítási egységeket.

4. ábra: Magyarország régiói, megyéi és kistérségei



⁴ A meglévő regionális fejlesztési rendszer, illetve a stratégiai tervezési és értékelési gyakorlat ábrázolásának alapját a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztési Főosztálya, valamint a Váti Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. (Váti Kht.) által az OECD munkacsoport részére benyújtott háttéranyagok képezik.

⁵ Az ország fentiekben ismertetett régiókra történő felosztásának alapja az Európai Unióhoz való csatlakozás követelményeinek történő megfelelés elősegítésére hozott, az 1996. évi XXI. törvényt módosító, 1999. évi XCII. törvény.

Míg Magyarország hagyományos közép- és alsószintű közigazgatási és kormányzati területi egységeit megyék és önkormányzatok alkotják, a régiókat és kistérségeket főként funkcionális egységnek tekintik annak ellenére, hogy az uniós csatlakozás következtében hatáskörük fokozatosan nő.⁶

Ilyen keretek között a megyék elsődleges szerepe az, hogy fenntartsák azon nagyobb területekre kiterjedő szolgáltatásokat és intézményeket, amelyeket alacsonyabb vagy önkormányzati szintről nem lehet irányítani. Ezenkívül a megyék minden olyan közfeladatot elláthatnak, ami nem ellentétes a települési önkormányzatok érdekeivel. A régiók főként a fejlesztés-tervezés követelményeire koncentrálnak, míg a kistérségek elsősorban a területükön nyújtott közszolgáltatások optimalizálására, illetve bizonyos fókig a konkrét helyi fejlesztési és tervezési igényekre reagálnak (pl. hulladék- és szennyvízkezelés, az ivóvíz védelme, útkarbantartás, oktatási és egészségügyi szolgáltatások egy része stb.).

Kistérségek Magyarországon

A magyarországi kistérségeket az Európai Unió NUTS-rendszerében hivatalosan NUTS 4. statisztikai régióként definiálják. Idővel azonban változott a kistérségek definíciója Magyarországon, és már nem minden esetben felel meg a hivatalos statisztikai definíciónak. A helyi önkormányzatok különféle funkcionális célokra szabadon létrehozhatnak települési társulásokat, amelyeket esetenként „kistérségeknek” neveznek. Például:

- 1999-2000-ben a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium felhívást tett közzé „kistérségi és vidékfejlesztési stratégiák” kialakítására. Az önkormányzatok szabadon választhattak partnertelepüléseket a stratégia megtervezéséhez, tehát az ilyen tervezési folyamat eredményeként kialakított „kistérségek” sok esetben eltértek az általános statisztikai definíciótól. 2004-ben ismételt felülvizsgálták a fenti stratégiát, és az ezen stratégia alapján létrehozott szövetségek fokozatosan elveszítették jelentőségüket. Mindazonáltal a társulások továbbra is fennmaradtak, és „önkéntes vidékfejlesztési kistérségként” sorolták be őket.
- 2007-ben a NUTS 4. szintet érintő reform révén 168-ról 174-re emelkedett a kistérségek száma. Emellett a NUTS 4. szintű statisztikai régiók határain belül úgynevezett „többcélú kistérségi társulások” jöttek létre. Az ilyen kistérségi társulások kialakulását abból a célból kezdeményezték és ösztönözték, hogy az alacsonyabb térségi szinteken magasabb színvonalon valósuljon meg a tervezés és a közszolgáltatások (iskolák, egészségügyi központok stb.) koordinálása és irányítása.
- A kedvezményezett térségek tételes listáját a 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet fekteti le emelkedő sorrendben, fejlettségi szint alapján, a 67/2007. (VI. 28.) Országgyűlési Határozatban meghatározott feltételrendszer szerint.

Magyarország *kistérségeinek* besorolása:

- 1.) Kedvezményezett kistérségek/hátrányos helyzetű kistérségek (94)
 - leghátrányosabb helyzetű kistérségek (47)
 - komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek (33)
- 2.) az országos átlagnál jobb helyzetben lévő, a kedvezményezett kistérségek körébe nem tartozó kistérségek.

⁶ A régiók és kistérségek nem közvetlenül választott, hanem delegált testületekkel rendelkeznek. A Regionális Fejlesztési Tanácsok tagjainak többségét például minisztériumi szintről delegálják.

Regionális tervezési rendszer

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény volt az első Magyarország területfejlesztési rendszeréről szóló törvény. A törvény értelmében a területfejlesztést az országos és térségi (regionális tervezés) területfejlesztési koncepciókra, programokra és területrendezési tervekre kell építeni. Kiemelt jelentőségű, hogy a törvényt az Európai Unió regionális politikája és az Európai Regionális és Területrendezési Charta alapelvei szerint alkották meg. A magyarországi területfejlesztés új intézményi rendszerét meghatározó törvényt számos további rendelet követte, amelyek a megyék közötti területi egyensúly kialakítására fordítható regionális fejlesztési erőforrások használatáról és szétosztásáról rendelkeztek.

A 35/1998. (III.20.) OGY határozattal elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) azáltal mozdította elő a folyamatot, hogy az EU strukturális alapokkal kapcsolatos politikájára való tekintettel határozta meg a célokat és iránymutatásokat a csatlakozás során. Mindazonáltal a koncepció szerteágazó természete és a feladatok sokrétűsége miatt számos kérdés kimaradt a szabályozásból, különös tekintettel a régiók versenyképességének politikájára és a hatékonyság/méltányosság konfliktusának leküzdésére. Az OTK volt az első olyan fejlesztéspolitika, amely meghatározta a hosszú távú regionális fejlesztési célokat, a területi tervezéshez szükséges elveket, az ágazati és regionális tervezés iránymutatásait és a regionális fejlesztés résztvevőit.

A koncepció részét képezték a legfőbb demográfiai, települési és környezeti változásokra, illetve a legfőbb infrastrukturális hálózatok létrehozására irányuló hosszú távú célok, valamint az egyes kormányzati tárcák fejlesztésprogramjaiból juttatható előirányzatokat kijelölő középtávú célkitűzések. A koncepcióban meghatározott regionális fejlesztési finanszírozás a következő irányelveken nyugszik:

- a források elosztásának decentralizálása
- az erőforrásoknak a legégetőbb problémák orvoslására történő összpontosítása
- a külső források mobilizálása
- a normativitás és a tetszőlegesség egyensúlya, valamint a nagyobb régiók komplex fejlesztésének ösztönzése.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendelkezett arról, hogy a koncepciót hatévente felül kell vizsgálni. Az első felülvizsgálat 2004-ben volt esedékes. Az OTK felülvizsgálata előtt azonban egy rendkívül fontos feladat megoldása várt Magyarországra. Első ízben fordult elő, hogy fejlesztési dokumentumot kellett készíteni a 2004–2006 közötti időszakra annak érdekében, hogy Magyarország részt vehessen az EU kohéziós politikájában, valamint részesülhessen az Európai Unió Strukturális Alapjainak és a Kohéziós Alap támogatásából. Az uniós szabályozás alapján Magyarország elkészítette Nemzeti Fejlesztési Tervét és operatív programjait.

A Nemzeti Fejlesztési Terv négy fejlesztési prioritás mentén igyekezett elérni bizonyos konkrét célkitűzéseket:

1. a termelőágazat versenyképességének növelése
2. az emberi erőforrások fejlesztése és a foglalkoztatás növelése
3. tisztább környezet és jobb infrastruktúra
4. a regionális és a települési lehetőségek és képességek erősítése.

Több ágazati operatív program mellett létrejött egy országos szintű regionális fejlesztés operatív program, amely a pénzügyi támogatást a legszámottevőbb nehézségekkel szembenező régiókra (NUTS 2.) összpontosította (Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl). A ROP célja az volt, hogy hozzájáruljon a legelmaradottabb régiók fejlődéséhez az úgynevezett kedvezményezett területek projektjeinek előnyben részesítése révén.

2005. decemberében az Országgyűlés elfogadta az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót, és ezzel együtt a felülvizsgált, Országos Területfejlesztési Konceptiót. Az új OTK 2020-ig kijelölte az általános fejlesztési célokat minden ágazati szakpolitika részére, meghatározta a Nemzeti Fejlesztési Terv területfejlesztési politikai célkitűzéseit a 2007–2013 közötti időszakra, és ajánlásokat fogalmazott meg a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv vonatkozásában.

Tekintettel arra, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendelkezett az OTK hatévente megvalósítandó felülvizsgálatáról, 2004-ben elkészült a „Jelentés a területi folyamatokról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről”, amelyet az Országgyűlés elfogadott. A felülvizsgálat eredményeképpen 2005. decemberében az Országgyűlés elfogadta az új Konceptiót, valamint a fentiekben már említett Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót.

Az új OTK az elmúlt évek tapasztalataira épít és a regionális fejlesztést horizontális politikaként definiálja, iránymutatást nyújtva valamennyi ágazati fejlesztéspolitika számára, és törekedve azok területi/regionális fejlesztési szempontú koordinációjának megvalósítására. Az OTK meghatározza valamennyi Magyarországon zajló fejlesztés területi vonatkozásait. Az ágazatok és a régiók számára útmutatásul szolgáló dokumentum hosszú-, közép- és rövidtávú célokat jelöl ki az ország részére. Az új regionális fejlesztéspolitika integrálja a különféle szinteket és szereplőket, míg maga is beilleszkedik más politikákba.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) meghatározza az ország stratégiáját a 2007 és 2013 közötti időszakra, a megvalósításhoz szükséges finanszírozással együtt, melynek része a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által nyújtott uniós támogatás. Az ÚMFT összhangban van az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióval, az Országos Területfejlesztési Konceptióval és a kohéziós politikáról szóló EU szabályozással. Elősegíti az uniós finanszírozás hatékony felhasználását, és lehetővé teszi a független regionális programok megvalósítását. Az ÚMFT tervezési folyamatában a tervezési és programozási feladatok regionális és országos szinten is összehangolásra kerültek.

Az ÚMFT szolgált alapul az országos ágazati és regionális operatív programok kidolgozásához.

1. táblázat: Magyarország operatív programjai 2007–2013

Prioritások	Operatív program
1. Gazdaságfejlesztés	▪ Gazdaságfejlesztési OP
2. Közlekedésfejlesztés	▪ Közlekedési OP
3. Társadalmi megújulás	▪ Társadalmi Megújulás OP ▪ Társadalmi Infrastruktúra OP
4. Környezet és energia	▪ Környezet és Energia OP
5. Regionális fejlesztés	▪ Nyugat-Dunántúli OP
	▪ Közép-Dunántúli OP
	▪ Dél-Dunántúli OP
	▪ Észak-Magyarországi OP
	▪ Észak-Alföldi OP
	▪ Dél-Alföldi OP
	▪ Közép-Magyarországi OP (2. cél)
	▪ Európai Területi Együttműködés OP (3. cél) – 7 határon átnyúló, 2 transznacionális és 4 interregionális program
6. Államreform	▪ Elektronikus Közigazgatás OP
	▪ Államreform OP
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv koordinációja és kommunikációja	▪ Végrehajtás OP

Az OTK lefekteti az integrált tervezési rendszer kialakításának közvetlen követelményeit, és világosan meghatározza a fejlesztési dokumentumok közötti összefüggést.

Az országos fejlesztéstervezési dokumentumok rendszerének keretét nagymértékben a jelenleg érvényes jogszabályok határozzák meg, azaz az 1996. évi XXI. törvény; a 18/1998. (VI. 25.) KTM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről; a 184/1996. (XII. 11.) Kormányrendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről.

A rendeletek felülvizsgálata folyamatban van; az egyes területi szintekre vonatkozó részletes tartalmi követelmények meghatározására a tervezett módosítások alapján kerül sor. A jelenlegi gyakorlattal ellentétben új követelmény lesz az alulról felfelé építkező megközelítés alkalmazása, és a regionális fejlesztési koncepciók és területrendezési tervek tartalmának összehangolása.

Ami a megyéket illeti, bár a helyi közösségek felelősek a helyi vidékfejlesztési stratégiák⁷ kidolgozásáért, a kistérségek és önkormányzatok (NUTS 3. és alatta) jelenleg stratégiai kapacitásuk megteremtésének szakaszában vannak, és ezeken a szinteken egyelőre nem alakultak ki következetes tervezési és értékelési rendszerek. Nemrégiben azonban hoztak néhány központi kormányzati intézkedést a kistérségek stratégiai kapacitásának javítására.

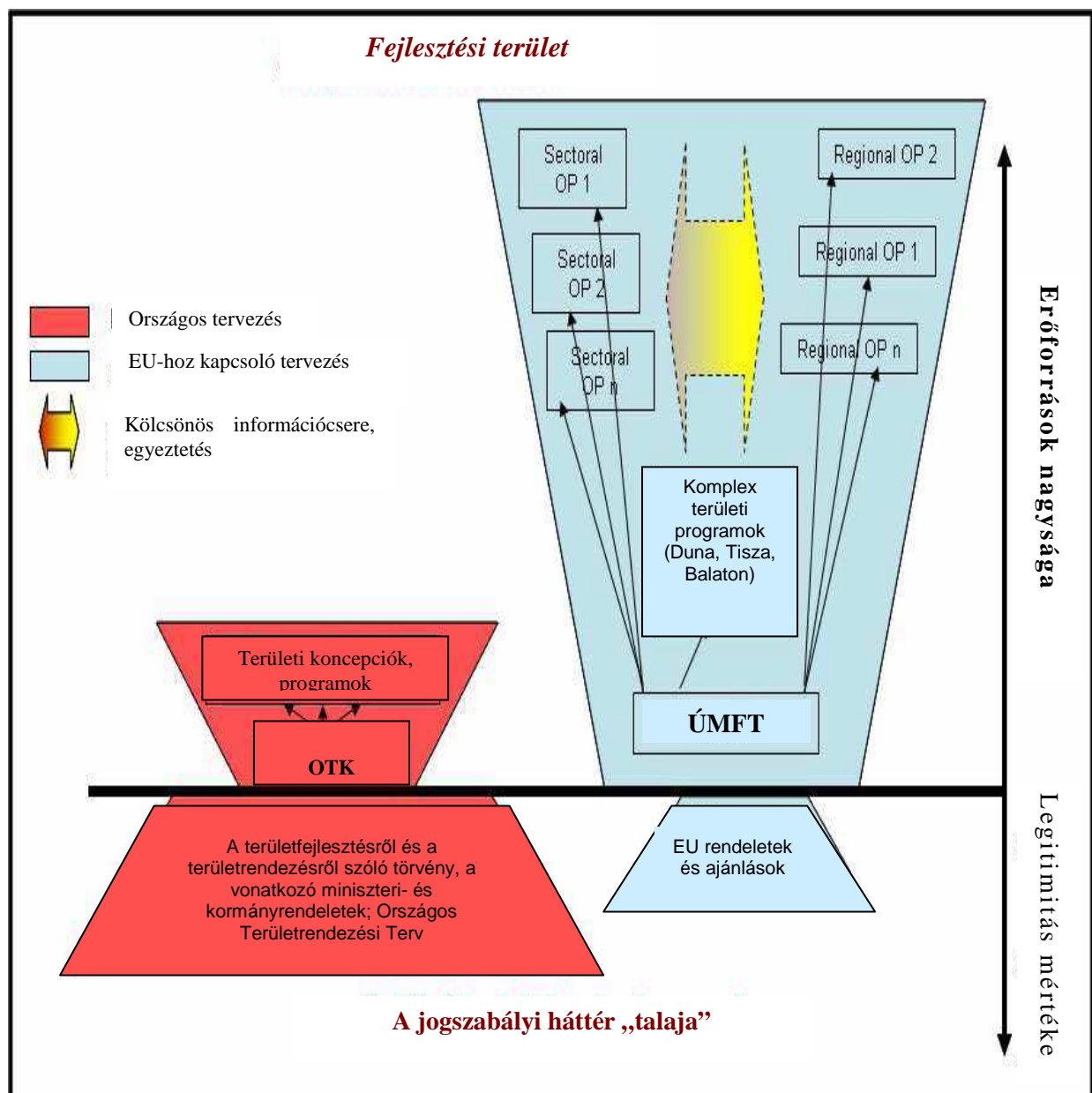
2008-ban létrejött a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget megcélzó, speciális integrált fejlesztési program. A program célja, hogy támogassa ezen kistérségeket stratégiai prioritásaik kialakításában, olyan projektötletkehez kapcsolódva, amelyek az EU által

⁷ A fenti stratégiák alapján választják ki azon „Local Action” – LEADER – csoportokat, amelyek horizontális és LEADER típusú támogatásra jogosultak.

társfinanszírozott, annak strukturális és kohéziós politikájának keretében működő regionális operatív programokból (ROP) finanszírozhatók.

5. ábra: A magyarországi tervezési rendszer áttekintése

Az alábbi ábra bemutatja a Magyarországon jelenleg alkalmazott, kétoldalúnak tekinthető tervezési rendszert. Az egyik oldal az EU strukturális és kohéziós alapjainak felhasználásához kapcsolódik, és nyolc ágazati operatív programból, valamint hét regionális operatív programból áll (minden NUTS 2. régióra egy). A másik oldal, amelyet az országos tervezési rendszer keretein belül alakítottak ki, a statisztikai régiók (NUTS 2.), a megyék (NUTS 3.), a kiemelt szereppel rendelkező térségek (mint például a Balaton régiója, vagy Budapest és agglomerációja), valamint a kistérségek (NUTS 4.) körét öleli fel. A rendszernek ez az országos vetülete a fent említett valamennyi közigazgatási szint által kidolgozott területrendezési koncepciókon és programokon alapul, jogszabályi háttérét pedig az 1996. évi XXI. törvény, valamint több további miniszteri- és kormányrendelet képezi.



Forrás: Váti Kht: Háttérjelentés a magyar területfejlesztési politika értékelési rendszeréről, 2008.

Monitoring és értékelési gyakorlat

A monitoring és az értékelés olyan kritikus elemek, amelyek a megértésben és a tájékozódásban nyújtanak segítséget. A helyes monitoring és értékelési gyakorlat értéke jóval túlmutat a pusztán adatközlésen és ellenőrzésen, és mélyebb betekintést nyújt a gazdasági és regionális fejlesztési folyamatok tényleges működésének lényegébe. Ezért egy tudásvezérelt piacgazdaságban a monitoring és értékelés alkalmazása elengedhetetlen. Ahhoz az alapgondolathoz kapcsolódik, amelynek lényege, hogy az ismeretszerzéshez és fejlődéshez való pozitív hozzáállás kialakításához átlátható és elfogadott módon kell alátámasztó tényeket generálni. A monitoring és értékelési rendszerekre úgy kell tekinteni, mint a tanulási kultúra és a politikaalkotás és döntéshozás terén szükséges alapvető képességek kifejlesztésének elengedhetetlen részére. Rendkívül fontos, hogy ezek a tényeken alapuló képességek és adottságok a politikaalkotás területén is rendelkezésre álljanak.

Magyarországon a monitoring és értékelési tevékenység két fő kategóriára osztható: az EU programok értékelésére és a nemzeti programok értékelésére. A nemzeti fejlesztési programokra és alapokra irányuló értékelés még korántsem olyan szisztematikus, mint az EU társfinanszírozásában végrehajtott programoké. Ennek oka egyrészt az értékelések nem kötelező státusza, másrészt az értékelési megbízásokhoz kapcsolódó ösztönzők és erőforrások hiánya.

Az értékelési követelményekkel foglalkozó legfontosabb országos dokumentumok közé tartozik a monitoring és értékelés általános keretét és iránymutatását országos szinten meghatározó OTK és a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszer megteremtését elrendelő 31/2007. Kormányrendelet. Ez utóbbi szilárdan megalapozta a regionális fejlesztéssel, a különféle trendekkel és mutatókkal kapcsolatos alapvető monitoring adatok nyilvántartásának szükségességét. Ezeket az adatokat egészítik ki az operatív programok különféle irányító hatóságai által benyújtott ágazati információk és a NUTS 2. szintű régiók regionális adatközlései.

A kormányzati tárcák mellett országos szinten a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) felelős az értékelési tevékenységek megtervezéséért és megszervezéséért. Az NFÜ Értékelési és Módszertani Főosztálya hatáskörébe tartozik az értékelési tervek készítése, az utasítások és iránymutatások kidolgozása és az értékeléssel kapcsolatos képzések megszervezése. A Főosztály erőforrásokat biztosít a Nemzeti Értékelési Terv végrehajtásához, megbízást ad a stratégiai értékelésre, valamint az operatív programok horizontális értékelésére. Ezenfelül a Főosztály biztosítja az ÚMFT-szintű értékelések módszertani egységességét. Ilyen minőségében a Főosztály elkészített például (különböző regionális és országos irányító hatóságok, illetve az Európai Bizottság közreműködésével) egy értékelési tervet a 2007–2013 közötti operatív programok végrehajtására vonatkozóan.

Az operatív programok (OP) Irányító Hatóságai (IH) felelnek saját OP-juk és a kapcsolódó cselekvési tervek értékeléséért. Szintén az IH-k feladata a teljesítmény- és működésközpontú értékelések megszervezéséhez szükséges megfelelő kapacitás fenntartása, valamint annak biztosítása, hogy az OP-k értékelésének végrehajtása a közösségi szabályozásokkal összhangban történjen, és hogy az értékelés eredményei beépüljenek a

tervezés és végrehajtás folyamatába. Az IH-k ezen kívül szükség esetén kezdeményezhetnek olyan értékeléseket is, amelyeket saját OP értékelési tervük nem tartalmaz.⁸

Az EU strukturális és kohéziós alapjai kapcsán előírt értékeléseken kívül meglehetősen ritkán fordulnak elő más értékelési formák. Az ilyen értékelések többnyire *ad hoc* alapon, leggyakrabban önértékelés formájában történnek.

A kistérségek, mint már említettük, stratégiai és értékelési kapacitásuk megteremtésének fázisában vannak; ezen a szinten egyelőre nem léteznek következetes tervezési, monitoring és értékelési rendszerek. Mindazonáltal a LEADER+ tevékenységek révén a helyi közösségek már szereztek némi tapasztalatot az értékelésről és arról, hogy miként lehet felhasználni az eredmények értékelését a program végrehajtásának javításához. Előfordul, hogy egyes önkormányzatok (különösen a nagyvárosokban, pl. Budapesten működők) értékelést, önértékelést, vagy felmérést hajtanak végre, amennyiben erre konkrét igény merül fel.

A Bátorterenyi kistérség példája betekintést nyújt e területi egység stratégiai tervezésébe és értékelésébe.

Stratégiai tervezés és értékelés: A Bátorterenyi kistérség példája

A Bátorterenyi kistérség⁹ az Észak-magyarországi régióban, Nógrád megyében található; népessége 26 000 fő, területe 274 km². A kistérség a 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet alapján Magyarország komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségeinek egyike.

A Bátorterenyi Területfejlesztési Társulást 14 helyi önkormányzat részvételével 2000-ben alapították. 2004-ben, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, majd a 2007. évi CVII. törvénnyel módosított 2004. évi CVII. törvénnyel összhangban, a társulás a „Bátorterenyi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása” nevet kapta. 2008 óta magánszemélyek is csatlakozhatnak a társuláshoz, amely nonprofit szervezetté alakult át.

A Bátorterenyi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása hatáskörébe tartoznak a helyi fejlesztési tevékenységek megtervezésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok, valamint az oktatással, szociális segélyekkel, egészségügyi ellátással és családtámogatással kapcsolatos szolgáltatások. A Társulás jelenleg 13 alkalmazottat foglalkoztat.

Az elmúlt évtizedben a kistérség több ágazati és ágazaton átnyúló tervet hozott létre. Ezek listáját az alábbi táblázat tartalmazza.

⁸ A 2004–2006 közötti EU programozási időszakban a Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006) előzetes értékelésén kívül nyolc, a strukturális alapok felhasználásához kapcsolódó értékelést hajtottak végre, valamint végrehajtották a 2004–2006 közötti időszakot lefedő közösségi támogatási keretterv (KTK) értékelését. A 2007–2013 közötti EU programozási időszakban az NFÜ (bár ez nem kötelező, csupán ajánlott volt a nagyobb konvergencia-célkitűzés alá tartozó tagállamokra nézve) elvégezte az ÚMFT és az ágazati operatív programok előzetes értékelését. Az illetékes IH-k irányítócsoportokon keresztül vettek részt a folyamatban.

⁹ A kistérség statisztikai területi egység, amely az európai statisztikai rendszerben a LAU 1. szintnek felel meg (Helyi Közigazgatási Egység, korábban NUTS 4.).

2. táblázat: A Bátorterenyei kistérség tervezési és fejlesztési dokumentumai

<i>Cím</i>	<i>A terv készítője</i>	<i>Megbízó</i>	<i>Év</i>	<i>Időszak</i>
Bátorterenyei kistérség LHH tervezési dokumentuma	Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Rt.	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség	2009	2009-2011
Bátorterenyei kistérség kistérségi cselekvési terve	Kistérségi Fejlesztési és Programozási Iroda		2007	2008
Nógrád megye foglalkoztatási stratégiája, a kistérségekről szóló fejezet	Nógrád Megyei Munkaügyi Központ, Nógrádi Gazdaságfejlesztő Kht., Regionális Fejlesztési Ügynökség		2006	rövid és hosszú távú
A Bátorterenyei kistérség felzárkóztatási fejlesztési programja (I. Stratégia, II. Operatív program)	Városfejlesztés Rt.	Bátortereny és Környéke Területfejlesztési Társulás	2004	2013-ig
Bátorterenyi kistérség agrár- és vidékfejlesztési programja és annak módosított változata	Bátortereny és Környéke Területfejlesztési Társulás		2000 és 2004	2008
Bátorterenyi kistérség idegenforgalmi fejlesztési koncepciója	Quo Vadis Consulting Kft.		2001	20 év
Nógrád megye területfejlesztési koncepciója	Nógrád Megyei Területfejlesztési Ügynökség Kht.	Nógrád Megyei Területfejlesztési Tanács	1998	

A Bátorterenyi Kistérségi Társulás stratégiai tervezési és értékelési kapacitását, mechanizmusait és eljárásait illetően néhány összefoglaló megállapítást tehetünk. Ezek a megállapítások joggal terjeszthetők ki a teljes magyarországi kistérségi rendszerre.

A helyi önkormányzatok és érdekelt felek motivációja, illetve a stratégiai és tervezési dokumentumok, valamint azok elkészítésének folyamata során kialakult partnerkapcsolatok következetessége rendkívül változékonyak mutatkoztak, az alábbiak függvényében:

- a különböző programokra vagy tervekre juttatott finanszírozás (illetve az országos finanszírozásból, az EU strukturális és kohéziós alapjából társfinanszírozott szakpolitikai kapcsolatból, vagy az ágazati operatív programokból származó részesedés lehetősége)
- jogi vagy politikai kötelezettség megléte
- a programozási vagy tervezési igény eredete (pl. helyi igényekből vagy követelményekből ered, illetve egy felülről jövő kötelezettség).

Például az Idegenforgalmi Fejlesztési Konceptió és az LHH Terv elkészítését a helyi intézmények és érdekelt felek fontosnak és hasznosnak tartották, és elkészítését a helyi szereplők széles köre¹⁰ támogatta, míg a Kistérségi Cselekvési Tervet Bátorlyterenyre helyi szereplői és intézményei biztos finanszírozást nélkülöző, felülről jövő kötelezettségnek és merő bürokráciának tekintették, így itt a helyi hatóságok csupán az igények felsorolására és néhány homályos projektötlet megemlítésére szorítkoztak.

Ami a monitoring tevékenységet és az értékelést illeti, nagyon ritkán fordult elő, hogy a fenti tervek végrehajtása során vagy azt követően az eredményeket valóban nyomon követték vagy értékelték volna. A dokumentumok közül kevés olyan volt, amely egyáltalán számításba vett egy értékelési fázist és/vagy tartalmazott megfelelő mutatókat és célkitűzéseket (az idegenforgalmi koncepció és az LHH tervezési dokumentum képezte a pozitív kivételt).

¹⁰ Az LHH Terv esetében a program jóváhagyásának eleve feltétele volt a széleskörű összefogás. A Bátorlyterenyi kistérség esetében ez 54 társadalmi és gazdasági szervezet (többek közt civil és Roma szervezetek) 104 illetékes partnerének részvételét jelentette.

4. KIHÍVÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK A MAGYARORSZÁGI INTEGRÁLT MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁHOZ

Stratégiai tervezés

A magyar stratégiai tervezési rendszer jelentős fejlődésen ment keresztül Magyarország Európai Unióhoz való 2004. május 1-i csatlakozása óta, és jogosulttá vált az EU strukturális alapjaiból fizetett támogatásra. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió és az Országos Területfejlesztési Konceptió fektette le a regionális tervezés hosszú távú (2020) célkitűzéseit és alapelveit, míg a középtávú Nemzeti Fejlesztési Terv (ÚMFT) határozta meg az aktuális programozási és tervezési időszak (2007–2013) prioritásait. A központi kormányzat jelenleg viszonylag számottevő stratégiai kapacitással rendelkezik.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv, valamint a regionális és ágazati operatív programok teremtik meg a kapcsolatot az uniós társfinanszírozásokhoz, illetve az országos és regionális prioritásokhoz. A regionális operatív programok révén ténylegesen nőtt a NUTS 2. szintű régiók stratégiai tervezési kapacitása. Mind a 7 regionális operatív program tartalmaz középtávú fejlesztési célokat, világosan meghatározott stratégiai célkitűzéseket, valamint ezek mércéit és mutatóit. NUTS 2. szinten rendelkezésre állnak friss monitoring adatok is, amelyeket az érintettek gyakran hasznosítanak.

Kistérségi szinten a helyzet már problémásabbnak mutatkozik. Jelen pillanatban a kistérségek nem rendelkeznek saját fejlesztési erőforrással, és nem áll rendelkezésükre a stratégiai tervezéshez szükséges megfelelő tervezési kapacitás illetve monitoring adat. Néhány kistérségnek már saját identitásuk és jövőképük megfogalmazása is gondot okoz. A helyi önkormányzatok kistérségi szinten nehezen értenek egyet közös célkitűzésekben, és rendszerint csak saját, alsóbb szinten érvényesülő érdekeikről alkudoznak. Ez hosszabb távon valószínűleg az országos és uniós támogatás optimális felhasználásának rovására megy, és meggyengíti a kistérségi intézmények szerepét a magyar kormányzási rendszerben.

Monitoring és értékelés

Az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR) megbízható keretet biztosít a területfejlesztéssel kapcsolatos alapvető monitoring adatok nyilvántartásához. Ezeket az adatokat egészítik ki az operatív programok különféle Irányító Hatóságai által benyújtott ágazati információk és a NUTS 2. szintű régiók regionális adatközlései.

A kormány szintű hatóságok több tapasztalatot is szereztek az értékelések kezelése terén, és a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán számos külső értékelésre adtak megbízást a 2004–2006 közötti időszakban, továbbá az operatív programok értékelésével együtt kezdeményezték a közösségi támogatási keretterv (KTK) intézményi kereteinek és forráselosztási mechanizmusainak értékelését is. Az előzetes értékelések előirányzata a 2004–2006 közötti programozási időszakban mintegy 710 000 eurót tett ki, míg a 2007–2013 közötti időszak OP értékeléseinek előirányzata várhatóan 1,3 millió euró körül lesz.

Ezen túlmenően, a kormány számos fontos intézkedést hozott Magyarország értékelési kapacitásának növelése céljából: több tanfolyam megszervezésére került sor, az NFÜ értékelési útmutatások kiadásával segíti az intézményeket az értékelések kezelésének

folyamatában, és az értékelési kérdések kapcsán megteremtették Magyarország, Lengyelország, Szlovákia és a Cseh Köztársaság (az ún. „visegrádi csoport”) közötti együttműködés intézményes kereteit. Körülbelül tizenöt magyar vállalkozás foglalkozik aktívan értékelési szolgáltatások nyújtásával, és több egyetem játszik aktív szerepet a magyar közpolitikák értékelésében.

Bár nagy számban állnak rendelkezésre különféle értékelési jelentésminták, és néhányuk az interneten is elérhető (pl. <http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu>-n elérhető dokumentum egy fejezete kifejezetten a strukturális alapok értékelésének szentelt), az értékelési eredmények terjesztése és felhasználása még mindig az értékelés egyik leginkább fejlesztendő területének tekinthető.

A régiókban, különösen a kistérségekben nem használják ki megfelelően annak lehetőségét, hogy aktívabb szerepet vállaljanak a saját területükön végrehajtott programok és projektek értékelésében. Külső és belső értékelésre egyaránt szükség van. A teljesítményértékelés és a helyes gyakorlatokból való tanulás (bench learning) tevékenységei segítenék a régiókat és a kistérségeket prioritásaik átállításában és új innovációs területek beazonosításában.

Az alábbi részben felvázoljuk az integrált monitoring és értékelési rendszer Magyarországon történő megvalósításával kapcsolatos kihívásokat és követelményeket.

SWOT elemzés: A jelenlegi megközelítés

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
<ul style="list-style-type: none"> • Szakpolitikai szinten fejlettebb regionális tervezési és irányítási rendszer – (Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió, Országos Területfejlesztési Konceptió). • Fejlettebb regionális programozás és országos szintű stratégiaépítés az EU által nyújtott fejlesztési támogatások tervezésében. • Megnövekedett stratégiai kapacitás központi kormányzati és regionális (NUTS 2.) szinten. • A leghátrányosabb helyzetű kistérségeket kiemelten kezelik. • A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által vezetett aktív módszertani támogatási tevékenységek az EU által finanszírozott fejlesztési programok végrehajtásához kapcsolódóan: értékelési megbízások, útmutatások kidolgozása, értékeléssel kapcsolatos képzés támogatása. • NUTS 2. és egyéb regionális szinteken rendelkezésre állnak információk és statisztikai adatok. • Regionális és helyi szinteken is pozitív a hozzáállás a tanulással és a további kapacitásépítéssel kapcsolatban. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fejletlen a teljesítményközpontú szemlélet és kultúra a kormányzat valamennyi szintjén. • Uniós forrású fejlesztések centralizált tervezési rendszere – szinte csak felülről lefelé történő irányítás létezik. • Az uniós forrású fejlesztések tervezését kivéve hiányzik a koordináció és a szakmai támogatás a regionális tervezésben a különböző regionális szinteken (NUTS 2., megye, kistérségek). • A nem uniós finanszírozású fejlesztéseknél nincsenek pontosan definiálva a fejlesztések irányítását-ösztönzését és a programok megvalósítását célzó feladatokhoz a felelősségi körök és kompetenciák a különböző regionális szinteken (NUTS 2. régiók, megyék, kistérségek). • Kistérségi szinten kevés a stratégiai kapacitás, és nincs elegendő tervezési erőforrás. • Kistérségi szinten nem állnak rendelkezésre könnyen elérhető statisztikai adatok. • Központi kormányzati szinten nem állnak rendelkezésre időközi eredményadatok, azaz az outputok és hosszú távú hatások közötti köztes eredmények. • Fejletlen értékelési kultúra: problémás az értékelési eredmények terjesztése és felhasználhatósága. A politikai szereplők nem eléggé elkötelezettek. • Helyi szinten csak kevés értékelést hajtanak végre. Szükség lenne az alulról felfelé építkező értékelési megközelítésre.

<ul style="list-style-type: none"> • Értékelési szakértők hálózata és partnerkapcsolata kiépülőben van. • Döntéshozatal a nem EU finanszírozású fejlesztési tevékenységek tervezési és értékelési módszertani alapjának javításáról is. 	<ul style="list-style-type: none"> • A regionális szakpolitika sikerességének megállapítására irányuló monitoring és értékelési folyamatban nem játszanak jelentős szerepet fő információforrásként az érdekelt felek (különösen a civil szervezetek) és a végső kedvezményezettek. • Regionális és helyi szinten szinte nem létezik az önértékelés gyakorlata. • Az intézmények és a regionális kormányzás szintjén a közös munka, döntéshozatal és konszenzuskeresés fejletlen kultúrája: kistérségi szinten számos önkormányzat akadályozza a közös prioritásokkal kapcsolatos konszenzuskeresést. • Az európai átlagnál magasabb társadalmi-gazdasági különbségek a magyarországi régiók/kistérségek között. • Az értékelést végrehajtó szakértők eltérő szakmai értékei. Nem mindig követik a legfrissebb értékelési módszereket.
LEHETŐSÉGEK	VESZÉLYEK
<ul style="list-style-type: none"> • Potenciális értékelési szakértői kapacitás megléte a fővárosban (mintegy 20 vállalat és kutatóintézet, egyetem) és a jelentősebb magyarországi egyetemeken. • Elegendő forrás (kb. 1,3 millió euró) áll rendelkezésre a 2007–2013 közötti programozási időszakban az értékelési megbízásokra. • Az új strukturális alapok (2007–2013) időszakára vonatkozó szabályozások és iránymutatások nagy hangsúlyt fektetnek a monitoring és az értékelés szerepére, valamint annak szükségességére, hogy létrejöjjön egy logikai modellen alapuló átfogó mutatórendszer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Szervezeti reformok és kormányzati változások veszélyeztethetik a regionális fejlesztési szakpolitika folyamatosságát. • A regionális kormányzásban túl sok tervezési és adminisztrációs rétegen keresztül történik a nem uniós forrású fejlesztések tervezése. Ez valószínűleg csökkenti a finanszírozási források felhasználásának hatékonyságát, és ezáltal bomlasztja a teljesítményközpontú vezetési kultúrát. • A döntéshozók nem hajlandók elfogadni a teljesítménymenedzsment kultúráját, és ehhez szorosan kapcsolódik az értékelés. • A helyi önkormányzatok és kistérségek nem rendelkeznek elegendő erőforrással az értékelési kultúra javításához (oktatás stb.). • Homályos stratégiai fókusz és elvont területfejlesztési célok miatt a tervek és programok állapota rosszabb az optimálisnál, ami miatt nehezebben értékelhetők. • A jelenlegi nem kielégítő monitoring és értékelési rendszer nem adja meg a döntéshozók számára a sürgősen szükséges visszacsatolást. • Nem áll rendelkezésre elég érvényes és megbízható mutató a monitoring és értékelési tevékenységek végrehajtásához.

Javaslatok

1. A közpolitikák és az irányítás átláthatóságának és elszámoltathatóságának növelése, a pénzügyi erőforrások hatékonyabb kihasználása, és ezzel a regionális szakpolitikák jobb végeredményének elérése érdekében teljesítményközpontú tervezési és végrehajtási modelleket kell bevezetni (például teljesítményalapú szerződések, teljesítményalapú fizetési rendszer, mutatókészlet stb.). A munkát kísérleti programok és tesztmodellek tesztiügynökségekben és tesztrégiókban történő bevezetésével kell kezdeni.
2. A döntéshozók számára égetően szükséges visszacsatolás biztosítása érdekében létre kell hozni egy átfogó és rendszeres monitoring és értékelési rendszert, ami fejlettebb tényeken alapuló döntéshozatali kultúrát tesz lehetővé. A rendszer támogatására egy mutatórendszer kialakítása szükséges.
3. Fel kell gyorsítani a regionális tervezés, monitoring és értékelés új módszertani alapjának meghatározására irányuló folyamatot a nem uniós finanszírozású fejlesztési tevékenységek esetében.
4. Jövőközpontú tervezési technikák alkalmazásával (forgatókönyvek, Delphi-vizsgálatok, foresight technikák stb.) és ökonometriai előrejelzési modellekkel kell támogatni a kormányt stratégiai döntések meghozatalában olyan esetekben, amikor hirtelen sokkhatás vagy változás éri a működési környezetet.
5. Képzés, szakmai párbeszéd, kompetens értékelő szakemberek, jól informált megbízók és felvilágosult, lelkes felhasználók révén meg kell erősíteni az értékelési kultúrát.
6. Az átláthatóság és bizalom növelése érdekében – amivel végső soron magasabb finanszírozási összeg szerezhető – helyi és kistérségi szinten is be kell vezetni az önértékelést és az értékelések rendszeres alkalmazását.

5. AZ INTEGRÁLT MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZER LÉTREHOZÁSA MAGYARORSZÁGON

Bevezetés

Ez a jelentés a regionális szakpolitikák értékelésének megtervezésében szerepet játszó legfontosabb megfontolásokat vázolja fel. Részletezi az értékelés koncepcióját, meghatározza a regionális szakpolitikák előrehaladásának felmérését lehetővé tevő értékelési rendszerhez szükséges tervezés és adatgyűjtés átfogó elveit, megközelítési módjait és módszereit.

Magyarország Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériuma célul tűzte ki az értékelési gyakorlat javítását és az értékelés kultúrájának megteremtését az ország különböző szintjein. A fejlesztés – a helyi társadalmi-gazdasági fejlesztések és a helyi programok koordinálásának elősegítése révén – a kistérségek meghatározóbbá tételére és szerepvállalásuk növelésére irányul. Ez a fontos strukturális és közigazgatási elmozdulás egy újabb állomás Magyarország általános fejlettségének kialakulásában és az ország piacoképpontú fejlődésében a nemzetközi versenykörnyezetben.

Magyarország számára szükségszerű előrelépés a globális összefüggések megértése – amelyet az utóbbi hónapokban még inkább előtérbe helyezett a nemzetközi pénzügyi válság és a globális gazdasági recesszió – és annak felismerése, hogy a régiók és térségek létfontosságú szerepet játszanak a fenntartható gazdasági alapok megteremtésében. A recesszió miatt minden országra súlyos nyomás nehezedik, és ez még jobban kihangsúlyozza az igényt a gyors változtatás képességére és a rugalmasságra a legalsóbb szinttől felfelé haladva. Minden országban egyre nagyobb szerepet játszik majd a szűkösen rendelkezésre álló gazdasági erőforrások szétosztását meghatározó értékelési és döntéshozatali folyamat, és Magyarországnak lépést kell tartania ezzel. Ismeretes, hogy Magyarországon helyi közigazgatási szinten – ahol még nincsenek egyértelmű ösztönzők az értékelésre (hacsak az nem, hogy ez az uniós források megszerzésének kulcsa) – nem jártasak az értékelésben, és nem értik, vagy nem méltányolják széles körben az értékelés előnyeit.

Az értékelés a fejlődés és a tanulás folyamata; nem szabad összetéveszteni a megfelelés és elszámoltathatóság kultúrájával társított ellenőrzéssel (audit). Bár az értékelést gyakran emlegetik az audittal összefüggésben, ez csak kényszerűségből, a konkrét jogszabályok miatt alakult így, mivel az értékelés még nem vált a tanulás és változás értékes folyamataként elismert, szerves alkotóelemmé.

A nemzeti fejlesztési tervek felépítése és formarendszere erősen befolyásolhatja a regionális és helyi szintek hozzáállását és az értékelési kultúra megerősödésének és továbbfejlődésének kilátásait. Az állami szint által képviselt csúcstól kezdve az ország minden szintjén el kell terjednie az üzenetkoordináció és az ösztönzők (emberi, technológiai, finanszírozási erőforrások) alkalmazásának. Az irányítás nem központosító megközelítést jelent, és elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy megengedje a különböző pozitív hatások elismerését az egyes szinteken.

A Nemzeti Fejlesztési Terv – az Új Magyarország Fejlesztési Terv – lényegét két irányból lehet megközelíteni:

- Belsőleg azt a célt szolgálja, hogy előmozdítsa a közös fejlesztési célkitűzéseket, a hozzájuk fűződő intézkedéseket, programokat és projekteket. Funkciója, hogy koordinálja a regionális együttműködés különféle, eltérő érdekeit és prioritásait.
- Külső szempontból a közös fejlesztési projektek közvetítését szolgálja, támogatást próbál nyerni, és koordinált befektetést biztosítani a különböző regionális, országos és nemzetközi szintek intézményei és szervezetei számára.

Azon a szándékon alapul, hogy a résztvevő önkormányzatok ne csak a gazdasági fejlődés súlyos problémáin próbáljanak úrrá lenni önkormányzati együttműködés révén, hanem hosszú távon is biztosítsák Magyarország stabilitását és biztonságát, ami a fenntartható gazdasági fejlődés előfeltétele.

Az integrált nemzeti fejlesztéspolitikai terv tartalma és a javasolt intézkedéscsomag hét regionális operatív programot fed le. E tekintetben a szakpolitikai terv felajánlja a régióknak, hogy vegyenek részt aktívan egy olyan közös fejlesztési folyamatban, amely segít megerősíteni a fejlesztés kilátásait az egész országban. Ezek a fontos pozíciós megfontolások alapul szolgálhatnak egy értékelési stratégia kidolgozásához egy átfogó stratégiai tervezésfejlesztési megközelítés keretén belül.

A magyarországi értékeléssel kapcsolatban van néhány általános kérdés, amelyet tisztázni kell. Ezek a következők:

1. helyi stratégiai vezetési kultúra
2. spontán értékelés jellegű tevékenységek terén szerzett tapasztalat
3. helyi ismeretek a monitoringról és az értékelésről
4. viszonyulás, hajlandóság és kapacitás egy szabványosított értékelési és monitoring rendszer használatához
5. önértékeléshez való hozzáállás
6. az értékelés okának megértése
7. az értékelés tárgyának megértése
8. az értékelés módjának megértése

Mindezek mellett általános regionális politikai probléma, hogy mivel a regionális politika jellemzően mind a gazdasági fejlődést, mind a pozitív kulturális változást megcélozza, az értékelést is alkalmazni kell mindkét területre. Ezért gazdasági mérőszámok és kevésbé számszerűsíthető társadalmi paraméterek széles körét kell alkalmazni a helyi, kistérségi és regionális célok és a szélesebb, országos kihívások tükrözéséhez. Tehát az életszínvonal érzékelhető javulásának bizonyításához szükség van az életszínvonal mérési skálájára, következetes adatfelvételre, valamint a skála nagy kiterjedésű földrajzi területekhez és hosszú időtartamokhoz való kalibrálására.

Egy olyan program értékelésének, mint amilyen a Nemzeti Fejlesztési Terv, a szakpolitikai célok elérése felé tett előrehaladás meghatározásán kell alapulnia, és hosszú távú („longitudinális”) követést igényel. Mivel a területfejlesztési politika jellemzően a területi egyenlőtlenségek megszüntetését tűzi ki célul, aminek nyilvánvalóan politikai vonzatai is vannak, kezdettől fogva biztosítani kell az adatok hosszabb időszakot felölelő, következetes, megbízható gyűjtését.

Mivel a regionális politika jellemzően mind a gazdasági fejlődést, mind a pozitív kulturális változást megcélozza, az értékelést is alkalmazni kell mindkét vetületre. Ezért gazdasági mérőszámok és kevésbé számszerűsíthető társadalmi paraméterek széles körét kell alkalmazni a helyi, kistérségi és regionális célok és a szélesebb, országos kihívások tükrözéséhez. Tehát az életszínvonal érzékelhető javulásának alátámasztásához szükség van az életszínvonal mérési skálájára, következetes adatfelvételre, valamint a skála nagy kiterjedésű földrajzi területekhez és hosszú időtartamokhoz való kalibrálására. Az értékelést az alakulás szakaszán keresztül az összegző szakaszig kell kialakítani – annak felmérésétől, hogy mi fog történni, a javuláson keresztül egészen a bizonyításig.

A sikeres értékelést nem az állami koordináció által vezérelt tekintélyelv alapján, hanem praktikus és pragmatikus módon kell megközelíteni. A partnerekkel és közvetítő szervezetekkel történő sikeres együttműködés lehetővé teszi a meglévő struktúrák optimális kihasználását, valamint lendületet adhat az adatfelvételnek és az információgyűjtésnek, mely területeken csak akkor vezetnek be új és drágább információk követelményeket, ha azokat semmi mással nem lehet helyettesíteni. Azonban még ehhez is konstruktív és megegyezésen alapuló megközelítés szükséges. Az értékelésnek olyan üzeneteket kell hordoznia, amelyeket a legfőbb érintettek is megértenek, és amelyek azokra a pontosításokra vagy korrekciókra ösztönöznek, amelyek szükségesek a szakpolitika fejlesztéséhez vagy újrapozicionálásához.

Politikai konszenzuseresés norvég módra

Norvégiában úgy tekintik, hogy a különböző szintek érdekelt felei közötti párbeszéd szinte előfeltétele annak, hogy a jobb teljesítményre vonatkozó információk terén eredményeket lehessen elérni. A norvég Szociális és Egészségügyi Minisztériumtól vett példa jól illusztrálja, hogy a minisztériumok miként kezelik ezeket a követelményeket. A minisztérium 35 ügynökséggel rendelkezik, és 2000 elején számos ügynökség számára alakítottak ki olyan munkacsoportokat, amelyekben az ügynökség és az illetékes minisztériumi főosztály egyaránt képviseltette magát. A munkacsoportok keretében megbeszélések zajlottak a célok kialakításáról, a minisztérium teljesítménnyel kapcsolatos információs igényéről és arról, hogy hogyan lehet releváns, és a szükséges dokumentációval megtámogatott teljesítménymutatókat kialakítani. A munkacsoportok ezenkívül az értékelésre vonatkozó iránymutatásokat is kidolgoztak és egyeztettek.

Az értékelésre úgy kell tekinteni, mint a szakpolitika történetének bemutatását lehetővé tevő eszközre: miként befolyásolja az adott politika a politikai és kulturális viselkedést, mik az erősségei és a gyengeségei a különböző területeken, azaz mi működött, kikenél vált be és milyen körülmények között.

Ennek alapján az értékelés célja az alábbiak szerint foglalható össze:

- megmutatja, hogy jó úton halad a politika céljainak elérése;
- megmutatja, hogy mindez költséghatékony módon zajlik;
- levonja a tanulságokat, amelyek alapján javítani lehet a végrehajtást a jövőben.

A kormánypolitikák sikerességének felmérése Finnországban

2007-ben a finn kormány határozatot adott ki a kormány stratégiai dokumentumáról. A stratégiai dokumentum növelte a kormány rendelkezésére álló eszközöket a kormányprogram végrehajtásának elősegítésére, irányítására és monitoringjára, különös tekintettel az ágazatok közötti együttműködést igénylő ügyekre. A stratégiai dokumentum hangsúlyozza a kormányprogram végrehajtásának monitoringjához használt mutatók jelentőségét. A mutatók többsége a kormányprogramhoz elengedhetetlenül szükséges témakörök fejlődését fejezi ki, míg más mutatók a politikai intézkedések előrehaladását mérő folyamatmutatók. A mutatók definíciója a végrehajtás alatt lévő kormányprogram teljesítésének mélyebb felülvizsgálatát és felmérését teszi lehetővé, legkésőbb addigra, mire a kormány eléri mandátumának félidejét. Továbbá, a területfejlesztési programokat a programozási időszak során legalább egyszer alávetik külső értékelők által végrehajtott értékelésnek. Elterjedt gyakorlat, hogy az egymás közelében elhelyezkedő régiók közös értékelést rendelnek meg, ami a régiókon átnyúló és továbbgyűrűző hatásokat is elemzi.

Ilyenformán az értékelésnek a következőkre van szüksége:

- az értékelendő politika lehatárolása és annak beazonosítása, hogy mit kell mérni (pl. vállalati növekedés)
- egy monitoring mátrix, amely rögzíti a vizsgálat során beszerzett tényeket, és mutatók széles körét gyűjti össze (pl. cégbejegyzések, adóköteles bevétel).

Mindez az értékelés végrehajtásában rejlő érték és az együttműködésért járó jutalom alapvető kommunikálásán alapul.

A hatékony értékelés iránymutatásai Japánban

Japánban a szakpolitikák értékelésének célja az egyes minisztériumi szakpolitikák hatásainak ellenőrzése, valamint a politikák különféle szempontok (pl. szükségesség, hatékonyság, érvényesség, stb.) szerinti értékelése a tervezési és végrehajtási folyamatok javítása érdekében. Ennek megfelelően 2002 áprilisa óta érvényben van a kormánypolitika értékeléséről szóló törvény. A politika értékelésének céljai a következők:

1. Hatékony és magas színvonalú, az állampolgárokat középpontba állító közigazgatás megvalósítása.
2. Teljesítményalapú közigazgatásra való átállás az állampolgárok szemszögéből.
3. Teljes elszámoltathatóság az állampolgárok felé.

Magyarországon egyrészt nyilvánvaló, hogy számos érdekelt fél megérti a szakpolitikák értékelésének szükségességét, de az is világos, hogy az értékelési folyamatot gátolják a félreértések és a (talán túlságosan is) komplex gazdasági szintek és tervezési rendszerek. Részben emiatt válnak érdektelenné egyes, a helyi gazdasági fejlődésben érdekelt szereplők, akiknek nincs nagy kedvük különbséget tenni az Új Magyarország Fejlesztési Terv „fejlesztési szférái” és az Országos Területfejlesztési Koncepció között. A jelenleg fejletlen, laza csoportosulások – mint például a kistérségek – fokozottabb szerepvállalását elősegítő, logikusan felépített szintekből álló megközelítés helyett a helyi érdekeltségek és politikai megfontolások dominanciája tapasztalható.

Lehetséges lépések Lengyelország értékelési kapacitásának erősítésére

Ez a 2003-ban készült jelentés a lengyelországi értékelési kapacitás építéséről több fontos, Magyarország által is átvehető következtetést von le. Ezek egyike az, hogy szükség van egy „lengyelesített” (azaz Lengyelország-specifikus), jogszabályi rendelkezésekkel, oktatással és információkkal megtámogatott értékelési rendszer létrehozására. Ez a rendszer az intézményi keretekkel együtt olyan proaktív hozzáállást ösztönözne, amely a sikerekből és kudarcokból levonható tanulságokat nemcsak dokumentálja, de fel is használja.

A dokumentum az alábbi hat következtetést sorolja fel, amelyek párhuzamba állíthatók a magyar cselekvési tervvel is:

1. Az országos értékelési rendszer kialakítását egy átlátható és elszámoltatható közigazgatás és civil társadalom építésének összefüggésében kell szemlélni. Az olyan ösztönzők, mint a közszolgáltatások összemérése (benchmarkingja), a lakossági részvétel támogatása, vagy a közigazgatás etikai szabványainak terjesztése végső soron megsokszorozhatja az értékelési rendszer hatását.
2. Nagyszabású oktatási tevékenységre van szükség monitoring és értékelési kérdésekről projektvezetők, köztisztviselők, civil szervezetek és a média körében. Az értékelési jelentések színvonalának növeléséhez és elvállalásuk ösztönzéséhez szükség van egy minden lépésre kiterjedő kézikönyvre az értékelési projektek megtervezéséről és lebonyolításáról. Ezért célszerű lenne lefordítani, és a helyi körülményekhez igazítani, az EU és más nemzetközi szervezetek kézikönyveit.
3. Támogatni kell az értékelők országos szakmai egyesületének létrehozására és megerősítésére irányuló erőfeszítéseket. Véleményünk szerint egy hasonló szervezet főszerepet játszhatna a szakmai szabványok lefektetésében és a monitoring és értékelési szakértők technikai készségfejlesztésének elősegítésében.
4. Egyszerűsíteni kell az értékelési jelentésekben használt technikai szakkifejezéseket. Minimumkövetelmény a rövid, közérthető nyelven megfogalmazott összefoglalók használatának bevezetése.
5. Míg az egyes projektek értékelése általános gyakorlat, többet lehetne tenni ágazati / országos szinten. A strukturális alapok egyedülálló lehetőséget biztosítanak a stratégiai megközelítés ösztönzésére az ágazati reformok levezénylésében. A strukturális változások követéséhez felül kell vizsgálni a rendelkezésre álló adatforrásokat, és jobb együttműködést és koordinációt kell megvalósítani az adatszolgáltatók, adatgazdák és felhasználók között.
6. A rendszerbe be kell építeni egy ösztönzőt arra, hogy az emberek tanuljanak korábbi tapasztalataikból. Ennek elősegítése érdekében szükség van az értékelési jelentések széles körben elérhető összegyűjtésére.

Forrás:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/capacity_building/intro_en.htm.

K Jaszczołt - T Potkański - S Alwasiak: Internal Project M&E System and Development of Evaluation Capacity. Experience of the World Bank-funded Rural Development Program (A belső projektekre vonatkozó monitoring és értékelési rendszer és az értékelési kapacitás fejlődése - a Világbank által finanszírozott Vidékfejlesztési program tapasztalatai)

A valódi elkötelezettség és partneri viszony még mindig alacsony szinten valósul meg Magyarország legnagyobb részén. Hogy mindazok érdekeltté váljanak, akiknek szerepük van a gazdaság-fejlesztési politikák megvalósításában, értékelésében vagy kialakításában, elengedhetetlen, hogy a szereplők kölcsönösen megértsék a monitoring és az értékelés célját, eszközeit és előnyeit, valamint az annak hiányával járó következményeket.

Ez az első lépés abban az átalakulási folyamatban, amely a „jogszabályban előírt” értékeléshez való ragaszkodástól a „kívánt” értékelésig vezet. Nehéz megtenni ezt a lépést, és mint az alábbi táblázat mutatja, az európai országok jelenleg más-más ponton állnak értékelési kultúrájuk kialakításában. Ha meg tudjuk győzni az érintetteket az értékelés előnyeiről, és leegyszerűsítjük a monitoring és értékelési követelményeket a hagyományos projektvezetés intuitív szintjeire, akkor a monitoring és értékelési gyakorlatok ugyanúgy elsajátíthatók, mint a projektek és programok más, jól beidegződött aspektusai, például haladási értekezletek, költségvetési gazdálkodás, vagy munkaidő-kimutatások kitöltése. Ily módon egészen rövid idő alatt produktív, pozitív lépéseket lehet tenni minden területen.

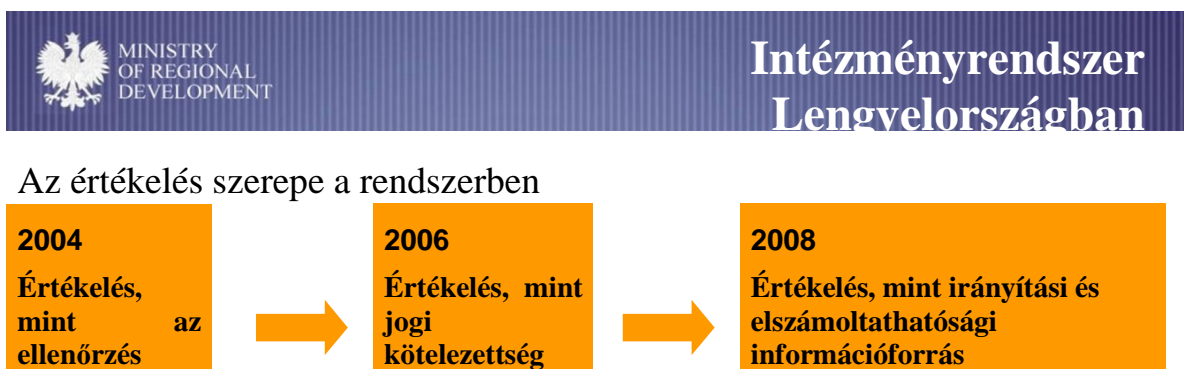
3. Táblázat: Példa: Az értékelés jogszabályi előírásai Európában

<i>Ország</i>	<i>Értékelés-specifikus keretszabályok</i>	<i>Értékelési előírások a politikai dokumentumokban</i>	<i>Egyes testületek jogszabály szerinti értékelési kötelessége</i>	<i>Egyéb (pl. egyes eszközökre vonatkozó jogszabályok szerinti értékelési köteleesség)</i>
Ausztria		Az értékelési előírásokat a <i>Richtlinien</i> tartalmazza, pl. RIF 2000	A Számvevőszék feladatait törvény írja elő; korlátozott értékelési szereppel rendelkezik	
Finnország		A monitoring és értékelési előírásokat a regionális fejlesztésről szóló 2002. évi törvény tartalmazza. A vállalkozások támogatásáról szóló 2000. évi törvény végrehajtási határozata részletes értékelési előírásokat bocsát előre		
Németország		Szükséges a GRW ellenőrzése és értékelése	A regionális politika jogi előírásait rendszeresen ellenőrzi a Szövetségi és <i>Länder</i> Számvevőszék	Hatósági vagy bizottsági határozatok, nem jogi előírások
Írország	1997. évi Kezdeményezés a Kiadások Felülvizsgálatáról	Az értékelési előírásokat az NDP (2000-6) tartalmazza. Az 1993. évi iparfejlesztési törvény a politika és a relatív teljesítmény három évenkénti felülvizsgálatát írja elő	A Főszámvevőőről szóló (AM) törvények, 1993	A közszolgálat kezeléséről szóló 1997. évi törvény
Olaszország			A Pénzügyminisztériumot és a Termelési Tevékenységek Minisztériumát törvény kötelezi arra, hogy a	Az értékelési kötelezettségeket a 488/92. sz. törvény tartalmazza.

			Parlamentnek éves jelentéseket nyújtson be (a kihasználatlan területeken végzett beavatkozásokról és az ösztönzőkről)	
Hollandia	2002. évi Pénzügyminisztériumi rendelet politikák végrehajtásáról és értékeléséről + Kézikönyv politikák végrehajtásáról és értékeléséről			1999 és 2001. évi vezetői ellenőrzési jogszabály. Szokásjogon alapuló, időközi politika felülvizsgálat, amely összegyűjtött eszközértékeléseket használ fel
Svédország				A regionális politikának nincsenek formálisan lefektetett jogi keretei. A politikaalkotás intézményesítése az ún. állami nyilvános vizsgálatokban (SOU-k)
Egyesült Királyság	A Pénzügyminisztérium által 2003-ban kiadott Zöld könyv: „Mérlegelés és értékelés a központi kormányban”	Pl. a gazdasági fejlesztés skót rendszere	A Főszámvevő jelentésadási kötelezettsége a Parlament felé a közhivatalok kiadásairól (value for money értékelések is)	
Norvégia				A regionális politikának nincsenek formálisan lefektetett jogi keretei. A politikaalkotás intézményesítése a norvég nyilvános vizsgálatokban (NOU-k)

Forrás: Laura Polverari – John Bachtler: Assessing the Evidence: The Evaluation of Regional Policy in Europe (A tények felmérése: A regionális politika értékelése Európában). EoRPA Paper 04/5, 2004. szeptember.

6. Ábra: Példa: Lengyelország fokozatos értékelési fejlődése



Az értékelés szerepe a rendszerben

Az érdekelték „alapkompenciáinak” felbecslésével felépíthető egy „kompetencia-rendszer”, amely a jelenlegi adottságaik és ismereteik szerint térképezi fel az értékelés szereplőit települési, kistérségi, regionális és országos szinten, szemben azzal, amit a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elvárna tőlük. Ily módon megfelelő oktatással pótolni lehet minden szükséges területen a hiányzó kompetenciákat egészen addig, amíg a kívánt szintet el nem érik, kistérségi monitoringra, vagy a közölt statisztikák „értelmezésére” helyezett fókusszal.

Míg az oktatástól, mint értékelési módszertől nem lehet elvárni, hogy egyik napról a másikra képes legyen átalakítani egy egész kultúrát, addig az értékelés intuitív folyamattá válhat, amit tudat alatt mindenki rendszeresen elvégez. Egyszerű példával illusztrálva: ha az egyes önkormányzatok polgármestereit konferenciára hívják össze, amelyen meg is jelennek, a későbbiekben értékelni fogják, hogy megérte-e az idejüket rászánni a részvételre, és felméri, hogy saját önkormányzatuk helyzete várhatóan milyen mértékben fog változni, vagy részesülni azokból a potenciális előnyökből, amelyek a konferencián való részvételből származnak. Hasonlóképpen, amennyiben nem vesznek részt a konferencián, érdeklődni fognak, miből maradtak ki, és ennek alapján felméri, hogy vajon megéri-e legközelebb megjelenni.

Ebben a példában két okból történik értékelés: egyrészt az érdekelték személyes előnyökhöz kötik becsléseiket (értékelésüket), másrészt, hogy a befektetett input arányban áll-e az elért előnyökkel: például egy tíz perces telefonhívás, amely segítségével eldönthető, részt vegyen-e a konferencián az illető. Ez ösztönözheti a vezetői részvételt, az igényt a tanulásra és a szerzett ismeretekről való beszámoltatásra, ami egy másik praktikus jellemzője az értékelési kultúrának.

Ha a monitoring és az értékelés elszakad a haszontól, akkor pusztán bürokráciává válik, aminek végrehajtására senki nem vállalkozik szívesen. A szokásos válasz erre az utasítás, és bár jogi értelemben ez valóban kényszerítő erő lehet, nem teremt pozitív alapot a kulturális változásra. Tények támasztják alá, hogy helyi és kistérségi szinten az értékelést gyakran tekintik a gazdasági fejlődéstől elszigetelt tevékenységnek, és míg a betartatás imponáló lehetőség, ebben a kontextusban nem helyettesítheti a megértést. Mint már szó volt róla, a valódi fejlődést és tanulást gátló tényezővé válhat.

Ez a tapasztalat nemcsak Magyarországra jellemző. Sok más ország néz szembe hasonló kihívásokkal, pedig sokan közülük már hosszabb ideje rendelkeznek tapasztalattal azon a téren, hogy hogyan lehet tanulás útján fejleszteni az értékelési gyakorlatot és kulturális változást kiváltani. Érdemes építeni a régebbi piacgazdaságok tapasztalataira, ahol támogatták és – különböző mértékben ugyan, de sikeresen – kifejlesztették az értékelés kultúráját. Mindazonáltal a munka még folyamatban van, és a tanulásnak sosem szakad vége.

Példa: Megjegyzések a 2008-ban végrehajtott sikeres értékelésekről Lengyelországban

„Általánosságban véve még nem a modern, eredményközpontú irányítás az uralkodó modell a lengyel közigazgatásban. Gyakran fordul elő, hogy tevékenységünk külső értékelését nem tanulási lehetőségnek és a szemléletünk javítását szolgáló lehetőségnek, hanem fenyegetésnek tekintik – olyan rizikótényezőnek, amelyet szigorúan irányítás alatt kell tartani. Ennek számos oka van: a régi, „centralista” rendszerben átélt rossz tapasztalatok, a közintézmények fejletlen szervezeti kultúrája, a tény, hogy pszichológiailag hajlamosak vagyunk a problémák és kellemetlen kérdések elkerülésére stb. Véleményünk szerint a probléma megszüntetésének legjobb megközelítési módszere az, ha bemutatunk néhány valódi, pozitív példát arra, hogy az értékelés hogyan vezetett a közigazgatási szolgáltatások tényleges javításához. Az értékeléshez fűződő negatív sztereotípiák leküzdése érdekében célszerű lenne nyilvános elismerésben részesíteni a legsikeresebb programok szerzőit és végrehajtóit. Az embereknek be kell látniuk, hogy a külső értékelés nemcsak a problémák felkutatására szolgál, hanem a sikeres megmozdulások felismerésének mechanizmusa is egyben.”

Forrás: Internal Project M&E System and Development of Evaluation Capacity.
Experience of the World Bank-funded Rural Development Program (*A belső projektekre vonatkozó monitoring és értékelési rendszer és az értékelési kapacitás fejlődése - a Világbank által finanszírozott Vidékfejlesztési program tapasztalatai*)
Krzysztof Jaszczolt, Tomasz Potkański és Stanisław Alwasiak prezentációja
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4E41CBAE-F849-48BE-BAC9-0614753930AA/47488/EvaluationprocessofthecohesionpolicynPoland.pdf>

A változás ösztönzése

A támogatásokban rejlik az egyetlen alapvető ok arra, hogy az alsó- és középszintek egyáltalán részt vesznek a Nemzeti Fejlesztési Tervvel kapcsolatos megbeszéléseken, és hozzájárulnak azokhoz. Az a felismerés, hogy az anyagi ösztönzők főszerepet játszanak a tevékenység befolyásolásában és az arra való hajlandóságban, hogy együttműködünk akár szomszédainkkal, akár a minisztériumokkal, logikus kiindulópont a fenti szinteken megvalósuló monitoring és értékelési tevékenység gyengeségeinek számbavételéhez. Ezért olyan feltűnő, hogy azok a tevékenységek, amelyeknek végrehajtására a többfunkciós kistérségi társulásokot ösztönzik, nem tartalmazzák a gazdaság és a foglalkoztatás fejlesztését, és az is szembeszökő, hogy az értékelés elmulasztásának okát leggyakrabban abban jelölik meg, hogy „nincs rá erőforrás”.

Ha az ösztönzés gyakorlatát nem tartjuk fenn következetesen, a helyi szereplők hajlamosak elveszíteni érdeklődésüket az olyan tényezők miatt, mint nem elegendő hangsúly a helyi körülményeken, bizalomvesztés a fejlesztési politikát illetően, a minisztériumok, koncepciók és cselekvési tervek közötti összefüggés hiánya, túlkomplikáltság, elszigeteltség a döntéshozatal folyamatától (és ezek csupán egyetlen regionális képviselő által felsorolt okok).

Ha a felek érdekeltek maradnak, az értékelés mélyebb kérdéseinek megfontolásához lehet eljutni, például hogy hogyan mutassuk ki, mennyiben tulajdoníthatók a politikának a megfigyelt és a mátrixban rögzített hatások, és hogyan lehet megkülönböztetni a nettó hatásokat a bruttó hatásoktól. Regionális szinten is hosszú időbe telik az ilyen mélyebb szintekig eljutni, hát még kistérségi szinten.

A jövőbeli előrehaladásban központi szerepet játszik majd a változás és az új kistérségi kezdeményezések összehangolására és integrálására való képesség. Hogy ezt hogyan mozdítják elő pozitívan, az erőforrásokhoz (szakértelem és finanszírozás) való hozzájutás ösztönzőjén keresztül, szintén kulctényező lesz a siker eléréséhez és az ösztönzők jogszabályokhoz kötéséhez. A nagyobb sebességre kapcsolás egy erőteljes módja lehet a „bajnokokkal” való munka látványos hatásainak, és annak bemutatása, hogy mi mindent lehet

elérni, és hogyan lehet mindebből előnyt kovácsolni mindenki számára. Ily módon a jogszabályi változás által támasztott követelményeket sokkal könnyebb megemészteni és elfogadni.

Ez a hosszú út vezet a regionális keretek fenntartható változásához, a fenntartható és könnyen kezelhető gazdasági egységekhez való jobb illeszkedés eléréséhez. Ezt az utat bizonyos fokig már feltérképezték, és a Regionális Fejlesztési Ügynökségek jó példát mutatnak arra, hogy hogyan lehet viszonylag rövid idő alatt kapacitást fejleszteni. Jó építkezési alap lehet, ha olyan kifinomultabb értékelési és stratégiai fejlesztési tevékenységek felé haladnak, ami a tevékenységek és politikai outputok helyett a hatásra és a végeredményre koncentrálnak.

Kistérségi szinten levő partnerekkel folytatott kerekasztal-megbeszélések útján lehetőség van annak részletes megbeszélésére, hogy hogyan lehet ezt elérni az ebben a jelentésben található információk, valamint a folyamatot koordináló Váti Kht. és a Minisztérium kutatásainak felhasználásával. Közös munka révén bemutatható, hogy az összpontosított stratégiák és az együttműködés hogyan vezetnek eredményre és milyen előnyökkel járnak, valamint konkrét példákat lehet felhasználni a támogatás és a valódi, pozitív változás motiválására. Aktív részvétel, közös munka, hálózatépítés és oktatási támogatás révén növelni lehet a régiók kapacitását, és a nemzetközi példák tanulságai és technikai felhasználásával illusztrálni lehet, hogy hogyan működik az értékelés, amely gyakran nem praktikus programokat és projekteket jobban fenntartható fejlesztési pályára tud állítani egy-egy területen.

A stratégiai és praktikus megközelítés gyümölcsöző lehet a kistérségek, régiók és az állam számára, és jobban magához vonzza az erőforrásokat az olyan szervezetektől, mint az EU. A fenntartható fejlődés elérésében központi szerepet játszik egy integrált fejlesztési megközelítés bevezetése. Az ennek működését illusztráló példák is fontos szerepet játszanak a régiók egyetértésének megnyerésében és egy stratégiai tervezési szemlélet kialakításában kistérségi szinten.

A tények begyűjtése és az integrált döntéshozás kultúrájának kialakítására javasolt stratégiai értékelési megközelítés révén megkezdődhet az elmozdulás a segélyfüggőségtől a hosszú távú befektetés végeredményekre alapozott prioritásai felé. Ez a folyamat olyan szervezetek kialakulását segíti elő kistérségi szinten, amelyeket adminisztratív kérdések helyett maga a fejlődés motivál. E jelentés iránymutatása, valamint a nemzeti jogalkotás és ösztönzők együttesen felhasználhatók az integrált fejlesztéstervezés ismételt bevezetésére Magyarországon. Az oktatás és kapacitásépítés is szerves alkotórésze lesz ennek a folyamatnak, amely kifinomultabb projekteket és folyamatokat fog kinevelni.

A változtatási kedv és bizalom fellendítésére hasznos kezdet lehetne egy kistérségi konferencia, ahol a résztvevő felek megállapodnának a jövőbeli állami kezdeményezések végrehajtásának megközelítésében, menetrendjében és az erőforrásokban. Működési megállapodásokat lehet létrehozni a jelentés alapelvei mentén, amelyek alkalmazására a 2009-es tervezési ciklustól kerülhet sor. Célszerű lenne, ha egy nemzetközi szakértői és független tanácsadói csoport – mint például az OECD – támogatást nyújtana és képzést biztosítana a Minisztérium nevében. Az OECD-n keresztül lehetőség lenne transznacionális értékelési kapcsolatok létrehozására, ami lehetővé tenné a bevált gyakorlatokkal való lépéstartást, és az újabb ismeretek behozatalát Magyarországra. Ki lehetne dolgozni a fejlődés részletes menetrendjét, és stratégiai egyesüléseket lehetne kialakítani a jelentésben szereplő más országok értékelési közösségeivel.

A változás és a pozitív gyakorlatok olyan támogatott lépések formájában öltönek testet, amelyek biztosítják az innovációs lehetőségek és kihívások beépülését kistérségi szinten. Az együttműködés hozza létre azokat a változásokhoz szükséges hatásokat, melyek elvezetnek a

magasabb fokú integrációhoz és a fenntartható fejlődéshez. Röviden összefoglalva, jelenleg egy projektterv kidolgozása szükséges a jelentés továbbviteléhez, valamint a vezető kistérségekkel és a fejlesztéstámogató szereplőkkel való kedvező kezdőpozíciók kiépítéséhez.

Jövőbeli tervek a magyarországi értékelési rendszer megteremtéséhez

A magyar kormány a regionális politika területén bevezetendő értékelési jogszabályokkal kapcsolatos kormányzati koncepció elkészítésén dolgozik. Az első változat szerint a Minisztérium felelős a területi elemzésért, az értékelésért és a beszámolásért, az értékelő és monitoring rendszerek és intézmények működéséért, és a fenti feladatok elvégzéséhez szükséges körülmények biztosításáért. A tervek szerint az értékelések sorrendje a következőképpen alakul:

1) Hatévente végrehajtandó értékelések:

- a) Az Országos Területfejlesztési Koncepció teljes értékelése
- b) A globális és nemzeti kihívásokhoz, és ezek területi következményeihez kapcsolódó területi fenntarthatósági jelentés

2) Négyévente végrehajtandó értékelések:

- a) A Magyar Országgyűlésnek benyújtandó Országos jelentés a területi folyamatok alakulásáról, amely a területfejlesztési politika és területrendezési tervek hatásait tartalmazza
- b) A városfejlesztésről szóló területi jelentés, mely a várospolitikát értékeli
- c) Jelentés a Magyarországon kívüli, számottevő magyar kisebbséget számláló területekről

3) Két éven belül esedékes értékelések:

- a) A területfejlesztési szakpolitikák vizsgálata: célkitűzések, hatások, stratégia, eszközök, operatív célok
- b) A fejlesztési transzferek (nemzeti és EU) hatékonyságának értékelése, területi hatásai
- c) A nemzeti forrásokból származó területfejlesztési támogatások területi hatásainak kvantitatív és kvalitatív értékelése
- d) A leghátrányosabb helyzetben lévő kistérségek területi értékelései, összehasonlító területi elemzés

4) Éves jelentések

- a) Országos területi jelentés az aktuális magyarországi helyzet értékeléséről
- b) A nemzeti fejlesztési alapok értékelése: központi és decentralizált források és területi hatásaik
- c) Területi kohéziós jelentések az uniós források kapcsán
- d) Az évente kiválasztott közpolitika szakpolitikai értékelése és területi hatásai.

Záró megjegyzések

Ez a jelentés egy sor olyan intézkedésre mutat rá, amellyel új és produktív értékelési kapcsolatok alakíthatók ki. Az alábbi megjegyzések és javaslatok hasznosak lehetnek egy helyi és kistérségi szintű, stratégiai értékelési rendszer kialakításához Magyarországon.

1. Annak érdekében, hogy az értékelés választható szándék helyett követelménnyé váljon, fontos, hogy a jogalkotás és a változások politikai támogatottságot kapjanak.
2. Az értékelés regionális és helyi szinten történő alkalmazására irányuló összes jogalkotás a közigazgatás különböző szintjei közötti partnerségi megállapodás eredménye legyen. A Minisztérium részéről megtett első lépés ebbe az irányba és egyéb kezdeményezések felé az lehet, ha felállít egy fórumot a folyamatban érdekelt döntéshozók (azaz a politikai szint) közvetlen, személyes bevonására. Az ezen a fórumon való részvételt ne lehessen semmiféle formában „delegálni” (azaz a politikusokat nem helyettesíthetik köztisztviselők és/vagy tanácsadók). A fórum célja, hogy a döntéshozók megvitassák, megértsék és elfogadják az értékelési alapmechanizmusokat.
3. Egy ösztönző rendszer segíthet abban, hogy szélesebb körben elterjedjen az értékelés – mint a területfejlesztési befektetések programozását javító eszköz – használata a közigazgatás minden (központi, regionális, helyi) szintjén. A tapasztalat azt igazolja, hogy egy könnyen elérhető, internalizált „tudásközpont” nagymértékben elősegíti az értékelés széleskörű használatát mind formális, mind informális szinten.
4. Pénzügyi forrásokat kell előirányozni az értékelési kultúra és kapacitás regionális és helyi szintű megerősítésére irányuló projektek részére, valamint egy széles körben megvalósítható értékelési mechanizmus kialakítására. Ez a projekt szerveződhet a fenti 2. pontban javasolt keretek között, vagy más, a Minisztérium, a régiók, a kistérségek és az önkormányzatok közötti partnerség által meghatározott keretek között. Részletesen fel kell tárni és ellenőrizni a lehetőségeket a fenti projekt uniós finanszírozásból történő megvalósítására.
5. Egy másik, nyilvánvaló lehetőség az értékelési kultúra és módszertan népszerűsítésére, ha konkrét teszterértékeléseket hajtanak végre regionális és helyi szinten, amennyiben szükséges, a rendelkezésre álló külső tapasztalati bázis bevonásával (de mindig meghagyva a regionális vagy helyi hatóságok irányító szerepét). Célszerű, ha ezt a gyakorlatot mindig követi a nagy nyilvánosságot tájékoztató, információs kampány az eredményekről.
6. Célszerű lenne, ha a folyamatot a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium irányítaná, és katalizátorként működne azáltal, hogy a „pártatlan közvetítő” szerepében útmutatást és ösztönzést nyújtana más területi szintű résztvevők számára a mérlegelési és értékelési tevékenység elfogadására. E célból a Minisztérium részére a következőket javasoljuk: a) a legfőbb lépések és mérföldkövek felállításával készítsen menetrendet az előrehaladás módjáról, az értékelési kultúra fokozatos kialakításáról; b) támogassa a kistérségeket és teremtsen közöttük kapcsolódásokat egy olyan helyi kapacitás kialakításához, amellyel létrehozható a kultúra fenntartható változásait biztosító rendszer, amelyet nyitottság jellemez, és ahol mindennapi gyakorlat a tapasztalatok és sikerélmények egymással való megosztása.