

Európai Bizottság

*

XVI. Főigazgatóság

**Az EU Strukturális Alapjai által
finanszírozott programok értékelésének
módszertana**

MEANS füzetek 1999.

I. kötet

*Az értékelés megszervezése és
lebonyolítása*

A magyar nyelvű adaptációt készítette:

VÁTI Kht.
ORSZÁGOS TERÜLETFEJLESZTÉSI OSZTÁLY

Témafelelős:

Kulcsár Gábor

Osztályvezető:

Sallai Anna

Igazgató:

Dr. Tétényi Tamás

Vezérigazgató:

Paksy Gábor

Budapest, 2000.október.

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ.....	1
RÖVID ÁTTEKINTÉS A MEANS ÖSSZEÁLLÍTÁSRÓL.....	3
AZ I. KÖTET BEMUTATÁSA	7
I. ÉRTÉKELÉSI KÉRDÉSEK A STRUKTURÁLIS ALAPOK KERETÉN BELÜL	9
1. AZ ÉRTÉKELÉS HOZZÁADOTT-ÉRTÉKE.....	11
1.1 Új megközelítés a közszférában.....	11
1.2 Az értékelés fejlődése Európában	13
1.3 Három érv az értékelés mellett.....	16
2. A PROGRAMOK SAJÁTOSSÁGAI ÉS ÉRTÉKELÉSÜK	18
2.1 Kombinált célrendszer értékelése	18
2.2 A több szférát érintő beavatkozások értékelése	19
2.3 Az értékelés szintjei és fázisai	20
2.4 Partnerség és értékelés	21
3. AZ ÉRTÉKELÉS GYAKORLATÁNAK FEJLŐDÉSE.....	24
3.1 Változások a Strukturális Alapok szabályozásában.....	24
3.2 A legújabb fejlemények	25
3.3. A Strukturális Alapok által teremtett dinamika	26
II. AZ ÉRTÉKELÉS ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS TARTALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA... 29	
1. AZ ÉRTÉKELÉS ÁLTALÁNOS KERETEINEK MEGHATÁROZÁSA.....	31
1.1 Az értékelés különböző fázisainak kapcsolatai.....	31
1.2 Értékelés különböző szinteken.....	33
1.3 A különböző elemzési szintek kiválasztása	35
2. ÉRTÉKELÉS ELVÉGZÉSÉRE VONATKOZÓ DÖNTÉS	38
2.1 A feladatkör meghatározása.....	38
2.2 Az indítékok és a tervezett felhasználás ismertetése	39
2.3 Szereposztás az értékelés végrehajtásában.....	39
2.4 Az értékelendő kérdések megfogalmazása	40
2.5 Értékelési kritériumok.....	41
3. AZ ÉRTÉKELÉS MEGRENDELÉSE.....	44
3.1 A tematika gondos elkészítése	44
3.2 Az értékelő csoport kiválasztása	47

III. AZ ÉRTÉKELÉS VÉGREHAJTÁSA	49
1. A PROGRAM LOGIKÁJÁNAK ÉS TARTALMÁNAK ELEMZÉSE	51
1.1 A program érvényességének értékelése	52
1.2 A célfeladatok világos voltának és koherenciájának ellenőrzése.....	54
1.3 A program végrehajtás modalitásának elemzése	57
1.4 A program információs rendszerének vizsgálata	59
2. A TELJES PROGRAM HATÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE	64
2.1 A hatás elemzés módjának megválasztása	64
2.2 A meglévő információsforrások használata	68
2.3 Új információ gyűjtése	69
2.4 A érintettekre gyakorolt valamennyi hatás elemzése	71
2.5 A bírálatok megfogalmazása és az értékelés következtetései	73
3. A MAKROGAZDASÁGI HATÁSOK ELEMZÉSE.....	76
3.2 A mikro és makro szinten összekapcsolódó hatások	77
3.3 Mennyiségi becslés (értékelés).....	81
4. MÉLYREHATÓ ELEMZÉSEK	82
4.1 Valamely program belső logikájának részletes elemzése	82
4.2 Megfigyelések végrehajtása a területen	84
4.3 A hatások elemzése	85
IV. AZ ÉRTÉKELÉS FELHASZNÁLÁSA	89
1. AZ ÉRTÉKELÉS FELHASZNÁLÁSÁNAK OPTIMALIZÁLÁSA.....	91
1.1 Az értékelés következtetéseinek terjesztése.....	91
1.2 A felhasználás valamennyi formájának áttekintése	93
2. AZ ÉRTÉKELÉS MINŐSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA	96
V. A SIKERES ÉRTÉKELÉS GARANCIÁI.....	102
1. AZ ÉRTÉKELÉS MEGFELELŐ ELŐKÉSZÍTÉSE	104
1.1 Az értékelések több éves programozása	104
1.2 A döntéshozók bevonása az értékelési megbízásba	104
1.3 A tematika előkészítése.....	105
2. PARTNERSÉG AZ ÉRTÉKELÉSI FOLYAMATBAN.....	108
2.1 A végrehajtók bevonása a munkába.....	108
2.2 Külső partnerek bevonása az irányító csoport munkájába	108
3. AZ ÉRTÉKELÉSI TECHNIKÁK MEGERŐSÍTÉSE	112
3.1 Nem egyértelmű vagy összetett célok végrehajtása	112
3.2 A hatások jobb elemzése.....	113
3.3 Az operatív következtetések megvilágítása	114
3.4 Az értékelés prioritásként való felfogása	115
MELLÉKLET	116
A TEMATIKA KÉSZÍTÉSE.....	118

ELŐSZÓ

A Bizottság prioritássá tette az értékelési gyakorlat fejlesztését, miután az közvetlenül befolyásolja a Közösségi források hatékony felhasználását. A Bizottság SEM 2000 (Megfelelő és hatékony végrehajtás) programja kifejezetten célul tűzi ki a rendszeres értékelési tevékenység előmozdítását.

A strukturális politikáért felelős Főigazgatóságnak ezen a területen jelentős tapasztalata van, mivel 1988 óta végzik a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó beavatkozások értékelési munkáit. A program fejlesztéséhez tartozik az előrettekintő (ex-ante) értékelés – a megvalósítási fázishoz a monitoring rendszerek megerősítése és a beavatkozás befejeztével történő értékelés (ex-post) mintegy jóváhagyja a program hatásainak eredményeit.

Az értékelés teljesítőképessége azonban végső soron azon nyugszik, hogy mennyire tudja biztosítani a beavatkozások átvilágíthatóságának és hatékonyságának megerősítése és az eredmények verifikálása céljából alkalmazott módszerek integritását.

Ez az oka, hogy négy évvel ezelőtt a XVI.- A Regionális Politika és Kohézió Főigazgatósága (DG XVI) megindította a MEANS programot az értékelés módszertanának kifejlesztése céljából. Ez mind az általános tudományos követelményeknek, mind az EU beavatkozások speciális követelményeinek eleget tesz, de egyúttal szélesebb érdeklődési körhöz is szól.

A MEANS program egyik legmarkánsabb eredménye ez a 6 kötet, amelyet független szakértők dolgoztak ki a társadalmi-gazdasági programok értékelése alapvető elemeinek vonatkozásában. Ennek a munkának egy rövid összefoglalása vezeti be ezt a kötetet. Ez az összeállítás átfogja a különböző módszertani megközelítéseket és a Strukturális Alapokkal kapcsolatos értékelésekben felhasznált újszerű megoldásokat. Segíti az ezzel a témával foglalkozókat saját megközelítéseik rugalmas és független kidolgozásában és a program partnereket, hogy nagyobb ellenőrzést legyenek képesek gyakorolni az értékelési folyamatok felett. A Brüsszelben (1995), Berlinben (1996) és Sevilleben (1998) megtartott szakértői konferenciákon megtapasztalhattam, hogy az új értékelési technikákat mekkora érdeklődés kíséri. Szeretném hangsúlyozni, hogy az értékelés fejlesztése megköveteli az értékelési eredményeknek a döntéshozói tevékenységben való hasznosítását. Az értékelésnek arra nézve is információt kell nyújtania, hogy vajon a fejlesztéspolitikák hatékonyan és kellő módon megfelelnek-e az azonosított szükségletek támasztotta igényeknek. E követelmények kielégítése céljából az értékelésnek mind a tagállamok, mind a Közösség szempontjából értékes eszköznek kell bizonyulnia, ami garantálja, hogy az EU-források az Unió polgárainak legnagyobb hasznára fordítódnak. A tét a Közösség gazdasági-társadalmi kohéziója és a bővítés.

Végül, szeretném köszönetemet nyilvánítani a Független Szakértők Bizottságának a program megindításában vállalt munkájukért. Az ő szakértelmük nagyban hozzájárult a MEANS-program sikeréhez.

E. Landaburu.

RÖVID ÁTTEKINTÉS A MEANS ÖSSZEÁLLÍTÁSRÓL

Az Európai Bizottság több éve szorgalmazza és támogatja a gazdasági és társadalmi kohéziós politika keretében az értékelések minőségének és hasznosíthatóságának előmozdításával kapcsolatos kutatást, fejlesztést, képzést és kommunikációt. Ez a munka a MEANS-program keretein belül folyt. A MEANS-program létét indokolja, hogy az értékelési kérdések az EU teljes költségvetésének mintegy harmadát érintik. A program célja, hogy a Strukturális Alapok beavatkozásainak területén az értékelési problémák széles körét átfogó koherens módszertani segédletet biztosítson.

A program eredményei hatalmas módszertani tapasztalatot, sok újszerű gondolatot és innovációt testesítenek meg, amelyek eddig hét darab 50-60 oldalas kézikönyvben jelentek meg. A program módszertani jelentéseket is közölt, valamint negyedévenkénti kiadványt jelentetett meg, képzési szemináriumokat és három európai konferenciát szervezett. Főleg a következő területeken keresték a legfrissebb tapasztalatokat és innovációt: a foglalkoztatási hatások mérése, a mutatók rendszerének kifejlesztése és a makrogazdasági hatások értékelése.

Döntés született, hogy inkább a technikai problémákra és a szakmai standardokra kerül a hangsúly, mintsem az 1994-99 közötti időszak konkrét jogszabályi kérdéseire, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy a problémák főleg az előbbi területen vannak. A társadalmi-gazdasági fejlesztési programok szintén kiemelt szerepet kaptak. Fő kérdések: a fejlesztés célja, a több célfeladat, partnerségi dimenzió és a multiszektoriális tartalom. Az elérhető irodalom nem foglalkozik azokkal a megközelítésekkel, amelyeket a MEANS feltár – ez a fő indoka ennek a programnak.

Segítség az értékelés szervezőinek és végrehajtóinak

Ez az összeállítás főleg kétféle olvasóra számít: az értékeléseket szervező és az értékeléseket végrehajtó szakemberekre. A helyi, nemzeti, ill. EU szinten dolgozó program végrehajtók a teljes értékelési folyamatban, a tényleges munka kezdeténél és befejezésénél szükséges döntésekben is részt vesznek. Ez az összeállítás teljes áttekintést ad számukra a témaköréről.

Az értékeléseket végző szakemberek a különböző kutató intézetek, egyetemek és tanácsadó cégek munkatársai. Az összeállítás jól használható egyetemi tanárok és hallgatók számára is.

A kötetek hangvétele nem akadémiai, egyetemi jellegű, ezért a bibliográfia nem tart igényt a teljeskörűsége.

Az értékelés áttekintése hat kötetben

A teljes összeállítás hat egymást kiegészítő kötetből áll.

2. A monitoring és értékelés indikátorainak kiválasztása és használata

Megmutatja, hogy miképpen lehet a mutatókat politikai döntések támogatására, a végrehatás megerősítésére és a programok általános teljesítményének mérésére használni. A kötet számos mutatóra tesz javaslatot és megmutatja, miképpen lehet meghatározni a mutatók minőségét. Cél a számszerűsített mutatók és a programok összehasonlítási gyakorlatának javítása.

3. Főbb értékelési technikák és eszközök

Hat vagy hét tudományterületről származnak e technikák és eszközök alapjai, ezek: közgazdaságtan, szociológia, politika, végrehajtás, földrajz. Egy-egy értékelési technika, ill. illetve eszköz bemutatása a következő lépésekben történik: általános ismertetés, az alkalmazás alapelvei, az erősségek és gyengeségek bemutatása; példa az eszköz alkalmazására. A kötetben irányelvek is találhatók a megfelelő eszközök, ill. ezek kombinációinak kiválasztására.

4. Értékelési megoldások a partnerség keretén belül

A téma részletes tárgyalását az indokolj, hogy a társadalmi-gazdasági fejlesztési programok esetében általában nem alkalmaznak értékelést. A partnerség keretében több hatóság, ill. szervezet is részt vesz az értékelésben, ennek megfelelően a célkitűzések gyakran eltérőek és nem is mindig egészen világosak. Továbbá a programok több szektort is érintenek, ami sok és bonyolult munkát eredményez. Végül miután a hatóságoknak beszámolási kötelezettségük van a polgárok felé, az értékelést mindegyik saját kritérium és prioritás rendszere szerint kívánja végezni. Ezekre a problémákra tökéletes megoldás nem létezik, de a MEANS számos kísérleti programértékelésének köszönhetően négy olyan technika került kifejlesztésre, amelyek együttes használatával nagyon jó eredmények érhetők el. Ez a négy technika – amelyeket a negyedik kötet részletesen ismertet – a hatástérképezés, a hatásmátrix, az osztályozó kártya és a multikritérium analízis.

5. A környezeti, foglalkoztatási és egyéb prioritások áttételes hatásainak értékelése

Az értékeléseknél nemcsak a közvetlen célokat, hanem az érintett területeken jelentkező egyéb hatásokat is figyelembe kell venni. (Pl. foglalkoztatási hatások, a munkahelyek fenntarthatósága, esélyegyenlőség (nők-férfiak), környezet, KKV-k versenyképessége stb. Ez a kötet azt mutatja meg, hogyan lehet figyelembe venni a potenciális hatá-

sokat, megfelelő mutatókat határoz meg, amelyek révén empirikus úton megfigyelhetők és elemezhetők a hatások.

6. 300 fogalom és szakkifejezés

A MEANS-összeállítás kidolgozása során követelmény volt a használt fogalmak egyértelműsítése. A különböző definícióknak, fordításoknak és leírásoknak homogén módon kell megjeleníteniük. Valamely értékelés minősége jórészt attól is függ, hogy az együttműködő partnerek kommunikációja milyen minőségű, mennyire egyértelmű. Azt is látni kell, hogy a Közösségben különböző anyanyelvű emberek együttműködését kell biztosítani. Számos szereplő nem otthonos a különböző fogalmak használatában és nem ismeri a szabványos értékelési szóhasználatot. A glosszárrium valamennyi kötetet átfojja. Sok esetben, amikor több definíció létezik a Bizottságban és/vagy a tudományos életben, fel lettek sorolva az alternatív megfogalmazások is.

AZ I. KÖTET BEMUTATÁSA

Az első kötet mintegy bevezetőként szolgál az összeállításhoz és a társadalmi-gazdasági programok értékeléséhez. A hagyományosan használt és jelenleg elérhető értékelési útmutatókhoz képest, operatív módon ismerteti a kifejezetten programokra vonatkozó értékelési kérdéseket, mint pl. a különböző végrehajtási szintek közötti interaktív kapcsolatokat (projekt, program, politika), a partnerséget a különböző kormányzati szintek között, a komplex programok átfogó értékelését és a speciális témák, illetve tevékenységek mélyreható elemzésének problémáit.

A kötet segít feltárni és megérteni az értékelés teljes problematikáját. Ugyanakkor megmutatja, hogy mi várható és mi nem várható az értékeléstől. Ismerteti az értékelés menetének minden elemét a kezdetektől a befejezésig – meghatározza a felelősségi köröket, a feladatok körét, felvázol néhány értékelési módszert, bemutatja egy átlagos értékelés időbeosztását és költségvetését, szempontokat nyújt az értékelő munka és az értékelési zárójelentés minőségének ellenőrzéséhez.

I.
ÉRTÉKELÉSI KÉRDÉSEK
A STRUKTURÁLIS ALAPOK KERETÉN BELÜL

1. AZ ÉRTÉKELÉS HOZZÁADOTT-ÉRTÉKE

A beavatkozások értékelésének lényege, hogy megítélje valamely beavatkozás értékét explicit kritériumok szerint speciálisan összegyűjtött és elemzett információk alapján. Ezen az általános és szükségképpen absztrakt definíción túlmenően – az értékelési tevékenység erősödése a EU tagországokban számos formát öltött: a végrehajtói munka javítását célzó értékelés, a közvélemény tájékoztatását célzó demokratikus értékelés, és a partnerek közötti jobb együttműködés érdekét szolgáló pluralisztikus értékelés. E három koncepció minden Közösségi politikai értékelésben megtalálható, de hogy melyik dominál, az attól függ, hogy az értékelés ex ante, időközi vagy ex post jellegű.

1.1 Új megközelítés a közszférában

Valamely beavatkozás értelmének, értékelésének célja részben a sikerek megismételhetőségének megerősítése, részben a hibák megismétlődésének elkerülése, részben jelentés a polgárok felé. Míg a magánszektor szervezetei ritkán igényelnek indoklást, illetve nem kell beszámolniuk tevékenységükről, hiszen bírálatukat a piac végzi el, a közszféra szervezeteire az értékelés kötelezettsége áll fenn.

Az értékelés eredete

Az értékelés a közcélú tevékenységek elemzésével, illetve általánosabban a társadalomtudományokkal áll kapcsolatban. Módszeresen alkalmazza a közgazdaságtan, a szociológia, a szociálpszichológia, a gazdaságföldrajz, az antropológia, stb. módszereit. Mint az ismeretbővítés eszköze a demográfiai és a gazdasági adatok rendszeres begyűjtése révén fejlődött ki. A programok értékelése, mint a döntéshozatal támogatási eszköze csak legújabbban jelent meg. Az 1950-es években tűnt fel, amikor az USA-ban felmerült a közigazgatás semlegességének és hatékonyságának kérdése. Kezdetben az erőforrás-tervezés és allokáció racionalizálása volt a fő cél. Megszületett és Európában is elterjedt a PPBS (tervezés, programozás, költségvetés készítés rendszere).

Az USA-ban az értékelések a hatvanas években terjedtek el. Elsősorban az oktatás, szociális szolgáltatás, közegészségügy és bűnmegelőzés területén eszközölt újításokra vonatkoztak. Az USA tudományos köreiből sok szociális programon a hatóságok ismereteinek bővítése és azok tevékenységének megsegítése céljából. A hetvenes években azonban a hivatalok egyre inkább elutasították a mesterséges “társadalmi kísérlet” típusú megközelítéseket és a PPBS normáit.

Ettől kezdve az értékelésekben többet láttak, amint költségvetési kezelésének egyik lehetséges eszközét (Az Egyesült Királyságban pl. az értékelés kifejlesztése az 1980-as közszoolgáltatási reformokban a közkiadások visszaszorításához kapcsolódott.).

Az értékelés a közszférát érintő új, sokkal inkább decentralizált végrehajtási-koncepció részévé vált.

Az értékelés három fő indok hatására terjedtek el:

- Szükség van az egyes politikák és programok hatásainak objektív felmérésére és a kormányzás működésének jobb megértésére (kognitív cél).
- Igény mutatkozott a politikusok és a kockázatvállalók megsegítésére az egyes programok értékének megítélésében (normatív cél).
- Szükség van gyakorlati hozzájárulásra a programok javítása érdekében, a különböző érintettek informálására a tevékenységek és döntések értelméről, feltételeiről és következményeiről (eszköz jellegű cél).

Az értékelés a létező információkat koherens egységbe kapcsolja. Ahol erre szükség van, új információt is kell alkotni. Az értékelés a stratégiai és operatív döntéshozás eszköze is. Gyakorlati haszna abban áll, hogy a beavatkozás céljait, forrásait, eredményeit és hatásait összekapcsolja a program hatékonyságának és hatásosságának növelése érdekében. Végül az értékelés olyan fogalmakat vezet be a közigazgatási gyakorlatba, mint az érték, az értékítélet. Ez a dimenzió, amely nevezhető politikai dimenzióknak is, teszi az értékelést eredetivé. Ez fejezi ki, hogy egy új szakmáról van szó, amely minden mástól különböző kutatási irányt is jelent.

A közsféra igénye az értékelésre

Ez az igény érthető, főleg az ex post fázis esetében, hiszen a közcélú tevékenység hatásainak méréséről van szó, olyan jellegű megmérést téve lehetővé, mint a magánszektorban a piac. Minden vásárló figyelembe veszi a hasznot és a költségeket, a rövid és hosszútávú hatásokat. A vásárlói magatartás jól mutatja, hogy mit csináljon, vagy ne csináljon egy cég.

A magáncégek analógiájára, a közszervezetek is előállítanak javakat és szolgáltatásokat. Ezeket nem a vásárlóknak, hanem az ún. kedvezményezetteknek nyújtják (néha kéretlenül is.) Amennyiben az érintettek elégedettek, nem elegendő egyszerűen azt mondani, hogy sikeres. Ugyanakkor fordítva is így van, a közszervek sokszor próbálnak távolabbi, hosszabbtávú megoldásokat adni, mint pl. a fenntartható társadalmi-gazdasági fejlesztések, amelyek nincsenek szinkronban az érintettek megítélésével. Az értékelés lehetővé teszi, hogy adott esetben valamennyi pozitív és negatív, közvetlen és közvetett hatást meg lehessen ítélni. A választás nyilván fontos jelzés bármilyen kormányzás számára, de nagy hátránya, hogy az így kifejezésre jutó bírálat nem diszkriminatív. Csak a közvetlen demokrácia, mint pl. Svájc, biztosítja bizonyos mértékig, hogy minden beavatkozás elbírálásra kerüljön (de az értékelés Svájcban is fontos!). Miután az európai demokráciák lényegében közvetett jellegűek – az értékelésnek lényeges szerepe van mind abban, hogy jelzi mit kell tenni vagy mit nem, mind abban, hogy a létező tevékenységet a polgárok szempontjából ítéli meg.

1.2 Az értékelés fejlődése Európában

Az értékelés különböző koncepciói Európában

Európában az értékelés az északi országokban kezdett fejlődni (Anglia, Svédország, Dánia, Hollandia), amelyekben manapság már szabványok érvényesülnek e téren. Mára már azonban mindegyik tagország adaptálta az értékelést saját hagyományaihoz és készít ilyeneket.

A főbb politikai döntések három kategóriába sorolhatók. A két hagyományos vonal az ún. végrehajtói és a demokratikus vonal, a harmadik pedig az ún. pluralisztikus döntés. Ez a három irányzat, illetve koncepció különbözik ugyan, de nem zárják ki egymást.

Az értékelés három koncepciója

	Végrehajtói	Demokratikus	Pluralisztikus
Általános, átfogó projekt	A közforrások optimalizálása	A polgárok bevonása és jelentés készítése	Kollektív problémamegoldás
Értékmegállapítás	Független értékelők (szakértők)	Választott képviselők bírálják	A tevékenységben érintettek bírálják
Szabványok	objektivitás	Nyilvánosság	Pártatlanság

A végrehajtói értékelés a korlátozott forrásokat hatékonyan használatát tűzi ki céljául. A fő kérdés: hogyan kell a felosztást elvégezni a különböző szektorok között, a fő hangsúly az optimalizáláson van.

Az értékelés politikai dimenziója nincs figyelembe véve. A hivatalos terminológia szerint az értékelő mindenekelőtt szakmaiságot képvisel. Két alapelv érvényesül: az értékelő függetlensége és a módszer objektivitása. A tudományos szigorúság biztosítja az értékelés függetlenségét a politikától és fordítva.

Az angol "érték a pénzért" megközelítés

A nyolcvanas évek folyamán az angol közigazgatás számos funkcióját privatizálták, illetve kiadták félig független ügynökségeknek. Ugyanakkor a hatékonyság iránti igény megnőtt mind a központi közigazgatás vonalán mind a polgárok körében. Ez a tendencia még erősebben jelentkezett a végrehajtói kultúra terén. Ennek lényege a "érték a pénzért" értékelések és közlemények voltak a Kincstár által kiadott "Zöld Könyv", amely ezen értékelési mód technikai útmutatását tartalmazta.

A második, ún. demokratikus koncepció mutatja, hogy a hagyományos képviseleti rendszer válságban van (az emberek elfordulnak a pártoktól, szakszervezetektől, stb). Ebben a megoldásban a hatóságoknak teljes beszámolási kötelezettségük van. Így nagy hangsúlyt kap az értékelés, mint igény a szakértelem monopolizálásával vádolt közigazgatással, illetve általában a végrehajtással szembeni erők megerősítésére.

Az értékelés definíciója ebben a koncepcióban: "a politikák értékének bírálata" és ezt kell demokratikus vita útján kialakítani. Javasolható, hogy az ilyen értékeléseket de-

mokratikusan választott személyekből álló hatóságok vezényeljék. Ilyen bizottságokban részt vesznek ugyan értékelési szakemberek, de csak a technikai kérdések vonatkozásában. A folyamatnak nyilvánosnak kell lennie. Általánosságban ez a modell fejlődni látszik, főleg ahol nagy érdeklődés mutatkozik az “irányadó törvények” és a “naplemente jogszabályok” fogalmai iránt és törekszenek a jogi környezet modernizálására. Az említett jogszabályok jellemzői, hogy néhány évi működés eredményeinek fényében szavazás útján kell őket megerősíteni.

Konszenzus konferenciák Dániában

A demokrácia sok típusa közül a dán gyakorlat referenciává vált. “A nyilvános konszenzus konferenciák” évek óta szereplői a dán politikai színtérnek. A Dán Technológiai Igazgatóság felhívja az egyszerű polgárokat, hogy nyilvánítsanak véleményt és vitassák meg a különféle érdekek képviselőivel és szakértőivel a különböző vitatott kérdéseket (pl. az állatok genetikai manipulációja, a felvételi teszt, a biztosítási szerződések aláírása). Ezekon a konferenciákon, amelyek három hétvégét is igénybe vehetnek, felkészítik a polgárokat a véleménynyilvánításra és, hogy vállalják a szakértőkkel való párbeszédet. Mindez nem helyettesíti a politikai döntéshozatalt, de megalapozza a végrehajtás és a különféle legitim erők közötti vitát és a döntéshozatali eljárás részévé válik.

Az utolsó értékelési típus a pluralisztikus értékelés vagy részvételi értékelés vagy az USA-ban a kockázatvállalók értékelése. Ez a megközelítés megpróbál kompromisszumot teremteni az első koncepciót indokló technikai követelmények és a második koncepciót sugalló politikai követelmények között.

Ebben a koncepcióban az értékelés egy kollektív problémamegoldó eljárás része. A megbízható, mindenki számára elérhető információ alapján, az értékítéletet a politikai és közigazgatási tisztviselőkből, valamint a közvélemény képviselőiből álló pluralisztikus értékelő hatóság kompromisszumos jelleggel fogalmazza meg.

Pluralisztikus értékelő hatóság

Franciaországban gyakran állítanak fel ad hoc értékelő hatóságokat. Így a természeti katasztrófák megelőzésének nemzeti értékelő hatóságának keretében különféle szereplőkből álló értékelő hatóságok hoztak létre: ebben részt vettek miniszterek, helyhatóságok, szervezetek, közösségi csoportok, stb. Az állam és a régiók által társfinanszírozott politikai keretek között bizonyos értékeléseket együtt vezényeltek le a politikai és közigazgatási tisztviselők, valamint az érintett polgárok képviselői.

A fenti értékelési koncepciókkal kapcsolatban az USA-ban a publikációk négy generációja különböztethető meg. Ezek az 1950-es évek óta bekövetkezett fejleményeket fogják át. Az ún. első generációs értékelések a beavatkozások társadalmi hatásainak leírására összpontosítottak. A második generáció az oksági összefüggésekre koncentrált, valamint arra, hogy a hatások milyen módon érvényesültek. A harmadik generáció a

célok elérését próbálta meg igazolni. Végül a negyedik generációs értékelések pluralisztikusan fejlődtek ki, vagyis a különböző érdekeltek vannak bevonva az értékelésbe.

Értékelési eljárások a Bizottságnál

A korai nyolcvanas évektől kezdve az EU kutatás-fejlesztési politikája a többéves programozásra épült, az értékelés rövid idő alatt bekerült e programok végrehajtásába. Az értékelési kutatásban használt módszerek és mutatók javítása céljából egy speciális programot indítottak (Monitor 1989-1992). A fejlődő országok segélyezésével kapcsolatos értékelések egyre nagyobb jelentőséget nyertek a nyolcvanas évek folyamán. A legáltalánosabban használt megközelítés a Projektciklus Végrehajtás volt, amit részben mi is érintünk. Az értékelési gyakorlat később kiterjedt más területekre is, főleg a Strukturális Alapokra – 1988-ban a programok nyomon követésére speciális szabályozást írtak elő.

1991-ben a Bizottság főigazgatóságainak több mint felében létrehozta értékelő egységet. Ezt az egyenlőtlen fejlődést az magyarázza, hogy a Közösségi politikák csak születésben voltak. Bizonyos politikák a priori legitimitást kaptak, azaz elismerték őket az EU-intézmények kizárólagos kompetenciájának (pl. külkereskedelem, verseny- és agrárpiaci politikák). Ezeket a politikákat a legutóbbi időkig alig értékelték. A néhány létező értékelés belső jellegű volt így pl. a versenypolitikában az értékelést hosszú ideig azok az EU-tisztviselők végezték, akik konzultáltak az érintett ipari szektorban tevékenykedő emberekkel és informális megbeszéléseken tárgyaltak a nemzeti közigazgatás képviselőivel. A Bizottság erős pozícióban van - a jog rögzíti teljes kompetenciáját, hogy saját maga végezze az értékeléseket ezeken a területeken.

Más területeken azonban az EU beavatkozások legitimitációja az évek folyamán fokozatosan alakult ki. Ez azokra a politikákra vonatkozik, amelyek hagyományosan a nemzeti hatókörbe tartoztak (pl. tudományos kutatás, fogyasztói jog, közlekedési hálózatok, stb). Az EU-kezdeményezések erősödése dacára ezek a politikák még mindig nem lettek megfelelően integrálva. A beavatkozások szükségességét elismerik, feltéve, hogy a Bizottság jóváhagyja "a program megvalósítása által nyert előnyöket az egész EU vonatkozásában". Hogy ez így legyen, a Bizottság számos értékelési megbízást ad ki. A kutatási programok értékelése tehát az EU-politikának, főleg a tagállamokkal szembeni politikájának a legitimitációját célozza. A gyakorlatban szakértői bizottságok állnak fel, amelyek tagjai függetlenek és különböző országokból származnak.

A politikai kohézió területén 1988 óta végeznek értékeléseket. Az értékelések néha a pluralisztikus koncepcióhoz hasonlatosak, amennyiben általában bevonnak Közösségi, nemzeti és regionális tisztviselőket valamint társadalmi-gazdasági partnereket is. Azonban a többi koncepció is jelen van, sőt a Bizottság saját kezdeményezésére saját maga is végez tematikai értékeléseket vagy néhány országot átfogó tételes programértékeléseket is. E kötet I. része a Strukturális Alapokból támogatott programok részletes értékelésének jellemzőivel foglalkozik.

1995-ben a Bizottság a saját pénzügyi végrehajtásának javítására indított programot “Egészséges és Hatékony Végrehajtás – SEM 2000 “ címmel. Ez a program általánosítja az értékelést, kiterjeszti azt minden politikára, amely hatást gyakorol a költségvetésre. Intézményesíti az értékelés végrehajtómodelljének az alkalmazását, mint a Bizottsági végrehajtás javításának kulcselemét. A Főigazgatóságokat felkérlik folyamatban lévő programok értékelésére és hogy hozzanak létre értékelési egységeket. Támogatási mechanizmusokat is működtetnek (az értékelési szolgáltatások hálózata, kézikönyvek, képzés, a már elvégzett értékelések és a kísérleti projektek adatbázisa). Valamely többéves program bármilyen megújítása ma már csak az előzően elért eredmények értékelése alapján lehetséges.

1.3 Három érv az értékelés mellett

Annak igazolása, hogy a közcélú tevékenység ***feltáratlan*** vagy nem kielégített igényekre irányul. Az értékelés egyik célja valamely közcélú tevékenység értelmének igazolása. A beavatkozás csak akkor indokolt, ha társadalmi-gazdasági problémák megoldását szolgálja. Az értékelés tisztázza az ilyen igényeket vagy kimutatja, hogy azok valóban léteznek-e – főleg ha ex ante értékelésről van szó. Ex post értékelésnél pedig meg kell vizsgálni, hogy a problémák még mindig fennállnak-e.

Azt is vizsgálni kell, hogy az adott beavatkozás megfelelő-e. Valamely közösségi program csak akkor indokolt, ha a szükségeket nem lehet magánkezdemenyvezésekkel vagy más már meglévő kezdeményezésekkel megoldani. Így, a beavatkozás egyik indoka éppen az lehet, ha a magántevékenység az adott területen nem megfelelő, amit a szubszidiaritás elve ír elő.

Az EU-intézményekben azonban a szubszidiaritás elvét még úgy is értelmezik, hogy a nemzeti szuverenitás sem szenvedhet csorbát. A Maastrichti Egyezmény újra megerősíti, hogy “A Közösség csak akkor cselekszik, ha a cél jobban kielégíthető az EU-szintjén, mint tagállami szinten.”

A beavatkozások javítása

Az eredmények és hatások megfigyelése alapján az értékelés visszacsatolást tesz lehetővé. Bizonyos tapasztalati tanulságok az értékelés folyamán is hasznosíthatók a vizsgált programban, anélkül, hogy az alapfeltételeket megváltoztatnánk, például a legkevésbé sikeres tevékenység költségvetése csökkenthető. Ez egy egyszerű felismerés közvetlen visszacsatolása. Az értékelésben stratégiai átszervezésre is születhet javaslat – pl. olyan tevékenységek beiktatása, amelyekről nagyobb siker várható. Ekkor az értékelés közvetett visszacsatolást ad, amennyiben a beavatkozás logikája is érintve van.

Az értékelést általában eszközjellegűnek nevezik, ha konkrét segítséget nyújt pl. valamely instabil környezet adaptációs problémájára. Ez a funkció formatívnak minősül, miután valamennyi olyan elemet tartalmazza, ami a program megjavítására képessé teszi a tisztviselőket: a humán és pénzügyi források ésszerűbb elosztása, a megvalósítá-

sért felelős végrehajtás jobbá tétele, stb. A cél a siker- és kudarc tényezők elemzése, hogy ennek segítségével a végrehajtók kiigazíthassák a saját beavatkozási és programmegvalósítási munkájukat.

Beszámoltathatóság

Az értékelés harmadik célja jelentés készítése a politikai hatóságok és a polgárok részére az elért eredményekről és az előirányzott költségek helyes felhasználásáról. Ezt a célt nevezik felelősségnek vagy beszámoltathatóságnak.

A politikai hatóságok kötelessége behajtani az adókat és érvényesíteni a hatalmat. A Bizottság, bár nem tartozik beszámolóval a választók felé, fokozatosan érvényesíti az átláthatóság követelményét az finanszírozók számára a felhasznált pénzek vonatkozásában.

Az értékelésnek segítenie kell abban, hogy egyszerű módon megmagyarázzák mire lett elköltsve a pénz, ezt mi indokolta és mi lett a hatása. Az értékelés ilyen típusú címzettjei nyilvánvalóan a politikusok és – általában a médián keresztül – a polgárok. Lényeges fogalom az EU-értékelésekben a “Közösségi hozzáadott-érték” – más szavakkal ez azt fejezi ki, hogy a közösségi beavatkozás milyen haszonnal járt.

2. A PROGRAMOK SAJÁTOSÁGAI ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

A társadalmi-gazdasági fejlesztési programokat a sajátos jellemzőiknek megfelelően kell értékelni. Egy ilyen jellemző, hogy finanszírozásuk és döntéshozataluk közös. Ez azt jelenti, hogy az értékelést több partner és azok szempontjainak figyelembe vételével kell végezni.

A többcélúság és a több területre való kiterjedés ugyancsak jellemző ezekre a programokra, ami az értékelést bonyolítja.

Végül ezekkel a programokkal kapcsolatos értékelések háromfélék: ex ante, időközi és ex post jellegűek.

2.1 *Kombinált célrendszer értékelése*

Kezdetől fontos cél volt a gazdasági és társadalmi különbségek csökkentése a régiók és lakosaik között. A korai kilencvenes évek folyamán az életszínvonal EU-szerte eléggé különbözött. Az egy főre eső GDP-ben 3,5 szerez, a munkanélküliségi rátában hétszeres volt a különbség. Ezen különbségek csökkentése nem bízható csak a piacra - hanem hosszútávú beavatkozásokra van szükség, ahol szerepet kap a szolidaritás elve.

1986-ban vezették be a gazdasági és társadalmi kohézió célkitűzéseit, 1988-ban mélyreható reformot hajtottak végre, lényegesen megnövelték a támogatási előirányzatokat a Strukturális Alapokban: ERDF, ESF, EAGGF és legújabban a FIGG-ben. Az 1993-ban ratifikált EU Treaty újra megerősítette, hogy a legfontosabb célok közé tartoznak a társadalmi-gazdasági kohézió és a gazdasági konvergencia, az Egységes Piac, a gazdasági és monetáris unió. A kohézió hosszútávú célja lebontható több általános céllá, mint a szolidaritás és kölcsönös támogatás. Mindezek kifejezhetők konkrét mérhető gazdasági fogalmakkal is. A társadalmi-gazdasági kohézió hivatalos definíciója szerint a cél a harmonikus fejlődés, különös tekintettel speciális földrajzi dimenziókra: a kevésbé fejlett régiókat, beleértve a vidéki térségeket is, segíteni kell a felzárkózásban. Továbbá cél a lemaradt társadalmi csoportok, főleg a munkanélküliek támogatása is.

1999-ig a Strukturális Alapok hét célra koncentrálták közös tevékenységét. Ezek az alábbiak:

1. 2. 5b. és 6. *Speciálisan regionális célok*
 1. a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott régiók strukturális átalakítása
 2. a hanyatló ipari térségek gazdasági átalakítása
 - 5b. a vidéki térségek gazdasági diverzifikációja
 6. a nagyon kis népsűrűségű régiók strukturális átalakítása

3. 4. *és 5a az egész Közösséget átfogják –*
 3. harc a tartós munkanélküliség ellen, a fiatalok integrációja szakmai szempontból és azoknak az integrációja, akiknek veszélyben van a munkahelyük
 4. a dolgozók adaptációja a megváltozott körülményekhez
 - 5a a mezőgazdaság és a halászat strukturális átalakítása

A jobb áttekinthetőség céljából a hét cél redukálódott háromra. Ezek:

1. elmaradott régiók
2. gazdasági és társadalmi átalakuláson átmenő régiók
3. humán erőforrások

A kohézió általános és a különbségek csökkentésének célja megfelel a tagországok és a Tanács által megszabott prioritásoknak. Ezeket figyelembe kell venni minden programban a kritériumok meghatározásánál. Ezek a prioritások megfelelnek a politikai prioritásoknak, melyek a következők: környezetvédelem, versenyképesség, munkahelyteremtés és esélyegyenlőség a nemek között. Az 5. kötet ezeket a prioritásokat vizsgálja.

Következésképpen a programértékeléseknek egyidejűleg kell elemezni a hosszútávú célkitűzéseket is, sőt még nagyobb számban a középtávú célfeladatokat anélkül, hogy megfeleledkeznenek az említett politikai prioritásokkal kapcsolatos információk szolgáltatásáról. A közigazgatási tisztviselőknek és még nagyobb mértékben az értékelő csoportoknak, foglalkozniuk kell azokkal a komoly technikai nehézségekkel, amelyek a programok többcélúságából adódóan jelentkeznek a megfigyelések és a részletes elemzések terén.

2.2 A több szférát érintő beavatkozások értékelése

Az európai integráció erősítésével növekedtek azok a térségek, amelyeken a tagállamok közös politikát kívánnak folytatni. Némelyek kifejezetten a kohézió erősítését tűzik ki célul, míg mások közvetve járulnak hozzá ehhez.

A beavatkozások különböző kategóriákba sorolhatók:

- mezőgazdaság és halászat
- versenyképesség
- hálózatok
- életminőség
- stb.

Mindezeket a négy Strukturális Alap fedi le: (ERDF, ESF, EAGGF és a FIGG)

Az ERDF (Európai Regionális Fejlesztési Alap) 1975-ben jött létre a támogatott régiók gazdasági potenciáljának erősítése céljából, támogatva a fenntartható foglalkoztatás növekedésének előmozdítását és a strukturális átalakításokat. Támogatja a termelési beruházásokat, az infrastrukturális projekteket és a régiók gazdasági potenciáljának fejlesztését szolgáló tevékenységeket – társfinanszírozással, nagy projektekkel és általános segélyekkel, szakértői segítséggel és előtanulmányokkal.

Az Európai Szociális Alap (ESF) 1985-ben jött létre a Római Egyezményvel, 1988-ban megreformálták és elsődleges célja a tartós munkanélküliség elleni küzdelem és a fiatalok beilleszkedésének javítása munkahelyek által. 1983 óta az iparban végbemenő változásokhoz történő adaptációra is léteznek ösztönzők. Az ESF segíti a képzést és azokat az intézkedéseket, amelyek támogatják a foglalkoztatást, javítják a képzési rendszert.

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EAGGF) 1962-ben jött létre a Közös Agrárpolitika keretében és célja a mezőgazdaság szerkezeti átalakításának bátorítása, a modernizálás és a vidékfejlesztés.

Végül a Halászati Irányelvek Pénzügyi Eszközei (FIFG) 1994-ben jött létre és az 1976 óta érvényben lévő pénzügyi rendszer helyébe lépett – segíti a szektorszerkezet átalakítását.

A Kohéziós Alapok és az Európai Beruházási Bank szintén hozzájárul a kohéziós politikához. A Kohéziós Alapot a Maastrichti Egyezmény hívta életre és célja megkönnyíteni a négy leggyengébb tagállam – Görögország, Portugália, Írország és Spanyolország – belépését a gazdasági és monetáris unióba. Cserébe ezek az államok vállalják, hogy teljesítik a konvergencia feltételeket és lefaragják a költségvetési hiányt.

Ez az összeállítás a beavatkozás területeinek három fő területét tipizálja

- a térségi infrastruktúra javítása
- a humán erőforrások fejlesztése
- a termelői környezet támogatása

Fentiek gyakran képezik a társadalmi-gazdasági programok tárgyát, a programok diverzitása azonban igen nagy. Ezért nagyon nehéz az értékelés és ezért foglalkozik két külön kötet a mutatók szempontjából lehetséges módszertani megoldásokkal és értékelő módszerekkel.

2.3 Az értékelés szintjei és fázisai

A közszférában az értékelés sokféle tevékenységet érinthet a szolgáltatások, szervezetek és gyakorlatok terén. Három fő szintet különböztetünk meg:

- projekt
- program

- politika

Észak-Amerikában, Észak-Európában és az Európai Bizottságban, a programértékelés dominál. A dél-európai országokban a szakirodalom inkább fejlesztéspolitikáról szól.

A program fogalma

- tevékenységek különböző típusainak összehangolt együttese
- amelynek operatív és pontosan meghatározott céljai vannak
- és amely meghatározott idő- és költségvetési korlátokkal bír.

A politika fogalma programok és/vagy intézkedések együttesére vonatkozik, amelyeknek általános céljai azonosak, de speciális céljai, ütemezésjei és megvalósítási módjai különbözhetnek.

A projekt nem osztható tevékenység, kezdettől pontosan meghatározott végrehajtási móddal, ütemezéssel és költségvetéssel.

Az értékelés mindhárom három szintje releváns az EU kohéziós politikában. Azonban a programértékelés szintje az, amire a legtöbb tevékenység koncentrálódik. A MEANS-összeállítás, főleg ezzel foglalkozik.

2.4 Partnerség és értékelés

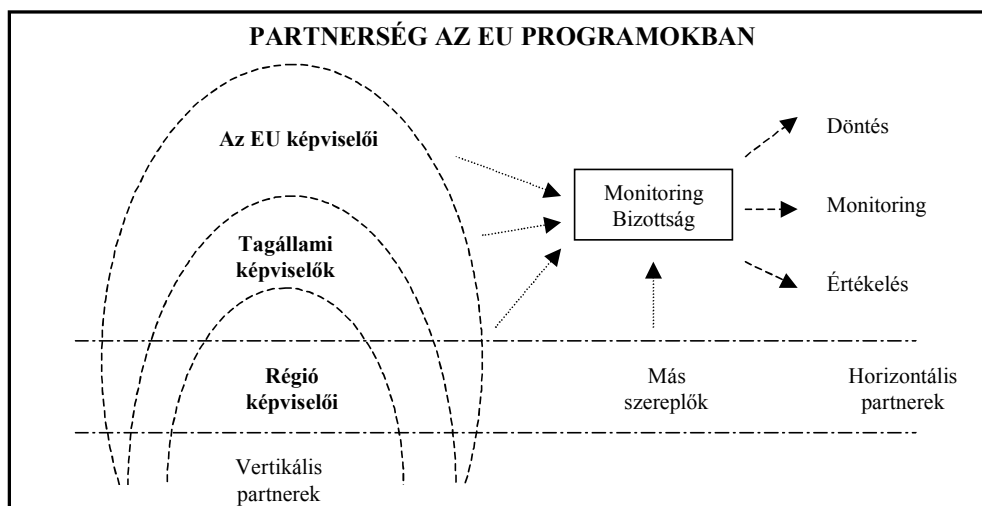
Partnerség

A Strukturális Alapok által finanszírozott programokat módszeresen társfinanszírozzák a tagállamok nemzeti és nemzetek alatti szinten (régiók vagy más helyhatóságok). Az EU-finanszírozás megköveteli az addicionalitás elvének érvényesítését. Ez annyit jelent, hogy a közösségi támogatásnak nem szabad helyettesítenie a nemzeti erőfeszítéseket. A finanszírozáshoz a kedvezményezett államnak legalább ugyanakkora résszel kell hozzájárulni. Ezt nem az értékelés, hanem a pénzügyi ellenőrzés figyeli. Ennek is megvannak azonban a saját problémái (hiányos adatok, számítási módok, stb).

A társfinanszírozás döntő következménnyel jár az értékelésre, amennyiben megjelenik a közös döntéshozatal és a partnerség, ami kölcsönös bizalmat igényel. A munka vertikális partnerséggel jár, amennyiben a Bizottságnak a tagállamok által kijelölt kompetens hatóságokkal kell együttműködnie. A horizontális partnerségnek is sok módja van: földrajzi, szektorális, adminisztratív, stb. 1994 óta a partnerség minden kompetens szervezetre kiterjedt.

Partnerek az európai programokban

Az EU képviselői		Döntés
Nemzeti képviselők	Monitoring Bizottság	Monitoring
Regionális képviselők		Értékelés
Vertikális partnerek	Egyéb szereplők	Horizontális partnerek



Értékelés partnerségben

Az értékelés szempontjából a partnerség és még inkább a vertikális partnerség a különböző adminisztratív szintek között előnyökkel és hátrányokkal is jár. A vertikális partnerség lehetőséget teremt a pluralisztikus értékelés kifejlesztésére, de ugyanakkor rengeteg korlátozást is okoz. A partnerségi politikák olyan helyzetet hoznak létre, amiben nehéz az értékelést végrehajtani és amelyben a hatáskör lecsökken. A közös célok gyakran nem pontosak és nem koherensek, mert rengeteg kompromisszumos tárgyalást folytattak. A közös felelősség megnehezíti a forrásvégrehajtást is. Következésképpen nehéz definiálni az értékelés és a partnerek célját és végül a modus operandi eszközhöz kell folyamodni.

Miután a partnerségi értékelésnek figyelembe kell vennie a különböző nézőpontokat, ezt megnehezíti, hogy a kockázatok is eltérnek. A speciális kockázatokat gyakran nem veszik figyelembe azzal az érveléssel, hogy ami jó a közös csoportnak, az jó mindenkinek. Ez az implicit feltételezés oda vezet, hogy nem tesznek különbséget a feltett kérdések és a bírálati kritériumok között. Végül az olyan értékelés, amely nem veszi számításba a partnerek között a már kezdetben is fennálló különbségeket mondván itt partnerségről van szó, szinte bizonyosan nem tud lényegi eredményre jutni.

Vannak esetek, amikor alapvető lényegi különbségek vannak a kötelező értékelés alkalmazásában. Sok országban és régióban ez a kötelezettség csak formális és viszonylag felületesen gyakorlattá válik. Vannak viszont esetek, amikor ezáltal nemcsak hogy

sokkal hatékonyabbá válik a Strukturális Alapok felhasználása, hanem az egész közigazgatási modell alapvetően megváltozik, például több tagállamban és régióban, amelyek a közelmúltban lettek jogosultnak nyilvánítva, az értékeléssel kapcsolatos EU-követelmények eredményeképpen új gyakorlat született a programozás és a regionális politikák megvalósítása terén.

Sőt, e szabályozások alkalmazása nemcsak a különböző tagállamok között változik, hanem az államokon belül a régiók között is. Megfigyelhető, hogy az értékelések jó minőségűek ha a partnerek közötti viszonyok kiegyensúlyozottak vagy más szavakkal, ha valamelyik finanszírozó partnerszervezet nem túlsúlyos. A leggazdagabb régiók nem feltétlenül felelnek meg a Strukturális Alapok előírásainak, valószínűleg azért mert nem lényegesen járulnak hozzá e közösségek költségvetéséhez. A leghátrányosabb helyzetben lévő országok vagy régiók nagy segítséget kapnak, de nem feltétlenül ezek a legaktívabbak az értékelés vonatkozásában; vagy azért mert, már nehéznek találják az elérhető források felhasználását, vagy mert az értékelésben fenyegetést látnak, miután partnereik felé eladósodtak. Összefoglalva a partnerek értékelés iránti igénye attól függ, hogy miként ítélik meg a programjaik értékelését, vajon nyernek rajta, vagy vesztenek.

A jövőben az Európai Bizottság inkább a stratégiai prioritásokra fókuszál és a program vezetést és a programvégrehajtást a nemzeti, regionális és helyi hatóságokra hagyja. Ez a decentralizáltabb és egyszerűbb végrehajtás viszont nagyobb mértékben igényli a figyelemmel kísérést és értékelést.

3. AZ ÉRTÉKELÉS GYAKORLATÁNAK FEJLŐDÉSE

Az értékelés megjelenése a kohéziós politikában az utóbbi tíz év folyamán jelent meg. Amint terjed a tagállamokban, igen különböző referenciák és gondolkodásmódok érzékelhetők, amelyek országról országra változnak.

Bármi legyen is az elfogadott szóhasználat és felépítés, végül az értékelő rendszerek igen hasznos feladatot töltenek be a tagállamokban.

Bár az értékelés szinte a semmiből indult, rövid idő alatt komoly haladásról lehet számot adni, noha vannak még gondok, főleg ami a hatások elemzését és a jelentések felhasználását illeti.

3.1 Változások a Strukturális Alapok szabályozásában

A fő célkitűzés: törekvés a Közösségi kiadások hatékonyabbá tételéért.

Az 1986-ban elfogadott Single European Act az EGK Alapszerződésbe beépített egy új, V. fejezetet, amelynek a 130D cikke kimondja a Strukturális Alapok reformját, a hatásosság növelését főleg a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének szempontjából. Ugyanígy 1992 februárjában a Maastrichti Egyezmény hangsúlyozza a kohéziót, a 130B cikk pedig előírja, hogy a Tanács határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyekkel biztosítható az Alapok hatékony felhasználása.

Mindezekkel összhangban a Strukturális Alapok szabályozásai speciális cikkeket tartalmaznak az értékelésre vonatkozóan (6. és a 26. cikk)

Az 1988 – 1993 közötti szabályozások

Az 1988-as 6. cikk és a 2. paragrafus előírja az ex ante és az ex post értékeléseket.

Ez szinte forradalmilag hatott és sok helyen problémát okozott, hogy nem voltak megfelelő értékelő szakemberek. Ebben az időszakban végzett értékelések színvonala nem volt túl magas, főleg az ex ante értékelések okoztak komoly nehézségeket.

Az 1994 – 1999 közötti szabályozások

Az 1993. júliusi szabályozások (Hollandia és Anglia voltak a kezdeményezők) jelentősen megerősítette a helyzetet.

Az új szabályozás (6. cikk) definiálja az előzetes értékelés (ex ante), a monitoring és az ex post értékelés fogalmait. Részletezi a tagállamok által benyújtandó programdokumentumok tartalmát, bevezeti az “ahol csak lehetséges speciálisan számszerűsített célkitűzések szükségességét”. Hasonlóképpen a 26. cikk előírja, hogy “vissza nem térítendő támogatás csak akkor adható, ha előzetes értékelés szerint középtávon már eredmények várhatók”.

A harmadik generációs programok szabályozásai (2000 – 2006)

Az Strukturális Alapok harmadik generációjával kapcsolatban a hatékonyság értékelése megerősítést nyert. Az ex ante értékeléseket maguknak a tagállamoknak kell elvégezniük, az időközi értékeléseket a programvégrehajtóknak, az ex post értékeléseket pedig a Bizottság kezdeményezi annak vizsgálatára, hogy a hatások mennyire felelnek meg a célkitűzéseknek és a speciális strukturális problémákat hogyan érintik a hatások.

A hatásosságot három szinten mérik:

- átfogó hatás a Treaty 130 A cikkelyében meghatározott célok szempontjából (különösen a társadalmi-gazdasági kohézió erősítése)
- hatások a programokban meghatározott prioritások szempontjából
- hatások a program intézkedések prioritásainak szempontjából

Kiegészítő értékelések készíthetők abból a szempontból, hogy az elért eredmények mennyire hasznosíthatók egy másik programban.

Az értékelési jelentéseknek nagy nyilvánosságot kell biztosítani.

3.2 A legújabb fejlemények

Előzetes értékelés: vegyes eredmények

A második generációs programok értékelését az 1993-as szabályozások megerősítése ösztönözte. Főleg az előzetes értékelések fázisát emelték ki. Ez alapján lehet meghatározni a stratégiai célokat, ill. a beavatkozások szükségszerűségét.

Fő szabály, hogy az előzetes értékelést a nemzeti szinten kell végezni. A azonban várakozások kissé túlzónak bizonyultak, az előzetes értékelések gyakran felületesek.

A tagállamok azonban törekszenek az értékelés színvonalának emelésére, főleg a célok számszerűsítése terén, és ennek megfelelően meg is figyelhető javulás a színvonalban.

Az időközi értékelés látványos fejlődése

A Strukturális Alapok második program ciklusában az időközi értékelésben jelentős haladás történt.

- A jelentések száma megötszöröződött – hatszorozódott az előzetes periódushoz képest.
- A tizenöt tagállam 1996-tól 1998 elejéig több, mint 380 időközi értékelést készített a hat célkitűzésre, amit a Monitoring Bizottság szervezett.
- Az értékelő jelentések minőségi színvonala is javult.
- A Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés javult.

A holland módszer

1994-ben Hollandia kidolgozott egy módszertani keretet a Strukturális Alapok minden fázisára. Ennek eredményeképpen valamennyi értékelési munka azonos módon készül

a régió társadalmi-gazdasági helyzete

a stratégia és koherencia

a szervezés és monitoring

megvalósítás és szinergiahatások

Ez a séma kombinálva, a különböző régiókhoz tartozó közös mutatók használatával és egy hatékony monitoring rendszerrel, lehetővé teszi a megfelelő információ és tapasztalatcserét miután a régiókban a Strukturális Alapokból támogatott programokban alkalmazott eszközök összehasonlíthatók.

Belgiumban szövetségi szinten nem avatkoznak be a Strukturális Alapokból támogatott programok értékelésébe. Németországban a tartományok szintjén folyik az értékelés – jelentős különbségek vannak az új és a régi tartományok között, az új tartományokat módszeresen segíteni kell.

Portugáliában és Franciaországban minisztériumi szinten folynak az értékelések. Van olyan helyzetek, hogy az az adminisztráció, amely nemzeti szinten koordinál, kulcsszerepet tölt be olyan értékelési munkában, amely az EU Monitoring Bizottságok felelősségi körébe tartozik.

3.3. A Strukturális Alapok által teremtett dinamika

A partnerség hozzáadott-értéke

A partnerség, bizalmi viszonyok létesítésével, az értékeléseket hitelesebbé teszi és megkönnyíti a megvalósítást. A kilencvenes évek elején tapasztalható idegenkedés megszűnt.

A Strukturális Alapok végrehajtása sok szereplővel rendelkezik. A partnerség a Monitoring Bizottságok köré épült. Szinte minden tagországban vannak a Monitoring Bizottság által megbízott Irányító Bizottságok (Steering Committees). Ezek tagjai EU, nemzeti és regionális vezetők, illetve szakértők. Az értékelési jelentéseket először ezek az Irányító Bizottságok vizsgálják meg és azután kerülnek a Monitoring Bizottság plenáris ülése elé.

Partnerség – Portugália sikerének kulcsa

Minden MB rendelkezik egy értékelő szakértői csoporttal, amely tartja a kapcsolatot az értékelő csoporttal. Ez a csoport évente legalább háromszor találkozik (érvényesíti a tematikákat, kiválasztja a tendereket és megvitatja a MB elé terjesztendő jelentéseket.)

A partnerek közötti jó viszony a szakértői csoporton belül, a konstruktív interaktív tevékenység a biztosok és az értékelő csoport között két nagyon erős pont, ami a nemzeti tisztviselők szerint, nagy mértékben pozitív hatást gyakorolt az értékelések színvonalára.

A Bizottság Értékeléstechnikai Csoportokat állított fel, amelyek évente néhányszor találkoznak. A partnerség azonban veszélyes, ha túl sok kompromisszumot kötnek.

Az értékelési csoportok szakmai megerősödése

Az elmúlt öt év folyamán az értékelési “piac” jelentősen kiszélesedett. Rengeteg cég alakult erre a feladatra, sok esetben a közigazgatáson kívüliekről van szó. Kivétel Írország, Franciaország és Olaszország, ahol a közigazgatás saját értékelési csoportokat tart fenn. A függetlenséget a hierarchián kívüliség és a speciális jogi státusz biztosítja – működésüknek azonban csak egy része az értékelés, mással is foglalkoznak.

Állandó értékelő csoport az ír közigazgatásban

1992-ben az Ír Kormány és a Bizottság speciális értékelő egységeket hozott létre az iparban és a mezőgazdaságban, valamint egy speciális egységet az ESF-re valamint – egyebek között – az egész CSF-re, hogy, mint koordinátor működjenek. Ezek az egységek, hála a függetlenségnek és a professzionalizmusnak jól biztosították a zökkenőmentes eredményes munkát.

Tematikai értékeléseket és mélyreható elemzéseket hajtottak végre. A legtöbb értékelést az egységek maguk végezték – a munkát pluralisztikus alapon szerveződő Irányító Csoportok irányították és tervezték. A mezőgazdasági egység alkalmazott alvállalkozókat is, és a jelentéseket közzétették.

Számos tanácsadó cég dolgozik az értékelés terén az EU-ban. Az a vélemény, hogy a magán cégek vagy egyetemek garanciát képeznek a függetlenség tekintetében. A szektor több irányban fejlődött: Vannak akadémiai (tudományos) jellegű, illetve nagy nemzetközi cégekhez kapcsolódó vállalkozások. Görögországban és Portugáliában számos kis cég (több, mint harminc) végez állandóan értékeléseket, például Franciaországban koncentráció figyelhető meg, mivel néhány cég osztozik a piacon.

A minőségi munka feltételei nem mindig adóttak, például a határidő szűk (1 – 6 hónap), de Finnországban, Írországban, Franciaországban és Németországban több idő áll rendelkezésre (12 hónapig) a költségvetés gyakran szűk (30 ezer Euro pl. Hollandia – Spanyolország).

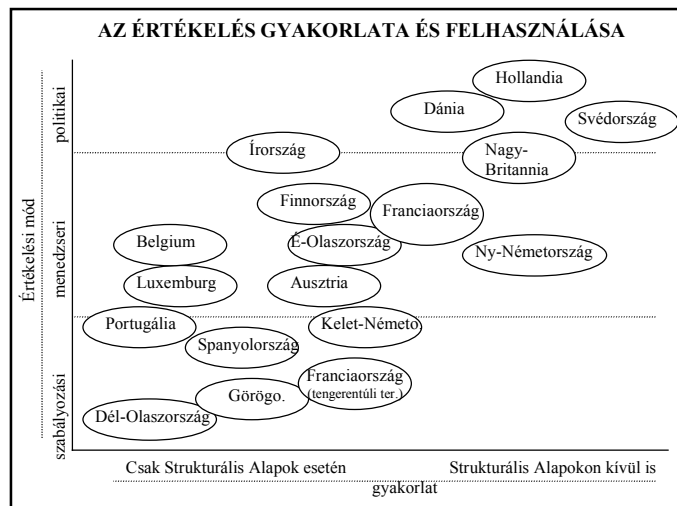
Általában a költségek elég alacsonyak összehasonlítva a programéival. Átlagban ez utóbbinak 0,02 – 0,01 %-a. A jövőben azonban a költségeket is nyilvánosan kell kezelni és ez segíthet a nemzetközi standardok közelítésében. Az értékelés színvonala is nőtt. A közelmúlt években kialakult a szakmai elvárásrendszer és egyre nagyobb az igény a tudományos fórumokkal való együttműködésre.

Az értékelési kapacitás kiépítése az EU országokban

E téren is megvannak minden országnak a maga sajátosságai. A különbözőségek ellenére az értékeléshez kapcsolt három fázis és ebből következően a szervezés színvonala hasonló.

1. Eleget tenni a szabályozásból fakadó kötelezettségeknek
2. Az értékelések a beavatkozások tervezésének és végrehajtásának a segítő rendszerévé válnak.
3. Az értékelés politikai aktussá válik, amelynek az eredményei nyilvános megvitatásra kerülnek. A közvéleménnyel meg kell ismertetni, hogy mire költötték a pénzt és meg kell mutatni, hogy a beavatkozás hatékony (Érték a pénzért). Az értékelés így bizonyos értelemben a demokrácia eszköze is.

A függőleges tengelyen van az értékelési mód, a vízszintes tengelyen pedig az értékelési gyakorlat kiterjedése, ami az Alapokon kívül, egyéb vonatkozásokban is működik.



Az angol értékelési szakmai közösség

Az angol csoportok a magánszektorban és az egyetemeken fejlesztettek ki nemzetközileg elismert versenyképes szakértői bázist. Az angol csoportok nem kötelezték el magukat valamely módszer mellett hanem teljesen átfogó módon alkalmazzák az általuk legmegfelelőbbnek ítélt megoldásokat. Az Angol Értékelési Társaság-nak (UKES) több, mint 200 tagja van, évente szervez konferenciát és workshopot a módszertani kérdésekről.

Két fontos tennivaló van még e téren:

- A gyakorló szakértők szaktudását ki kell terjeszteni a hivatali szféra felé is, mert itt nagyok a hiányok.
- Ösztönözni kell az értékelés nagyobb ismeretére és megbecsülésére, hogy kötelezettség helyett önkéntes hivatássá váljék.

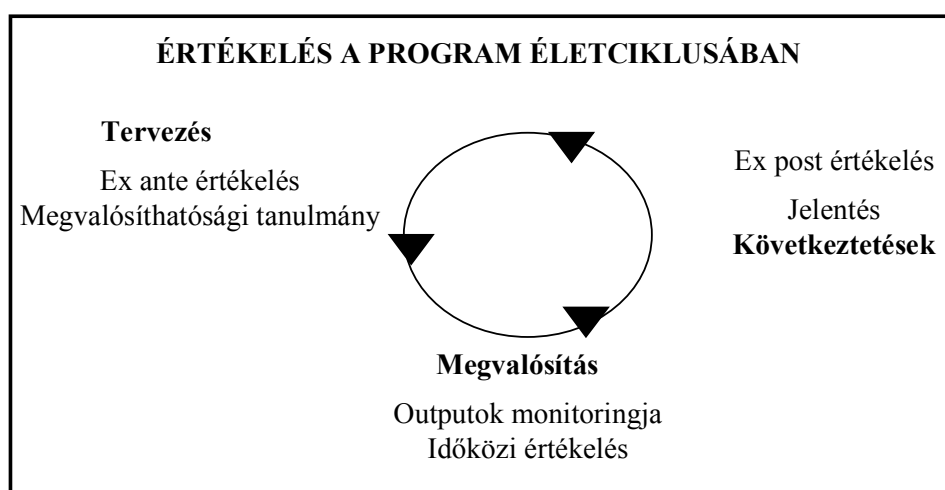
II.
AZ ÉRTÉKELÉS ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS
TARTALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA

1. AZ ÉRTÉKELÉS ÁLTALÁNOS KERETEINEK MEGHATÁROZÁSA

Az értékelés sok formában folyhat attól függően, hogy ex ante, időközi vagy ex post értékelésről van-e szó, továbbá, hogy a döntéshozatal mely szintjét érinti és mit fog át (általános, tematikus vagy mélyreható értékelés). Főleg a Strukturális Alapok értékelésben érvényesül eléggé a fenti három típus átfedése.

Hasonlóképpen átlapolódások jellemzik a felelősségi szinteket is. (politika – program – projekt)

1.1 Az értékelés különböző fázisainak kapcsolatai



Ex ante értékelés

Ez az erősségek és gyengeségek kérdéseire fókuszál. Vizsgálja, hogy az előkészítés során helyesen állították-e be a programot meghatározó feltételrendszert.

Az ex ante értékelés folyamán még folynak az egyeztető tárgyalások. Az értékelő csoportnak késznek kell lennie a tervezésbe való rugalmas és gyors beavatkozásokra. Igen hasznos, ha modellezés segítségével munkáját meggyőzővé és jobban átláthatóvá tudja tenni.

Időközi (közbenső) értékelés

Ezt a program megvalósításának folyamata során végzik.

Eredményeitől függően a program további alakulását befolyásolni lehet. Többek között a monitoring rendszer alkalmasságát is vizsgálja, miután ennek megfelelő működésétől függ az értékelésnek a megbízhatósága is.

Általában nem kerül sor mélyreható elemzésekre, erre nincs idő. Lehetséges viszont korábbi programok ilyen típusú eredményeit figyelembe venni. Az időközi értékeléseket a formativitás jellemzi, azaz az alakító jelleg, miután eredményeivel és javaslataival hozzájárul a program alakításához.

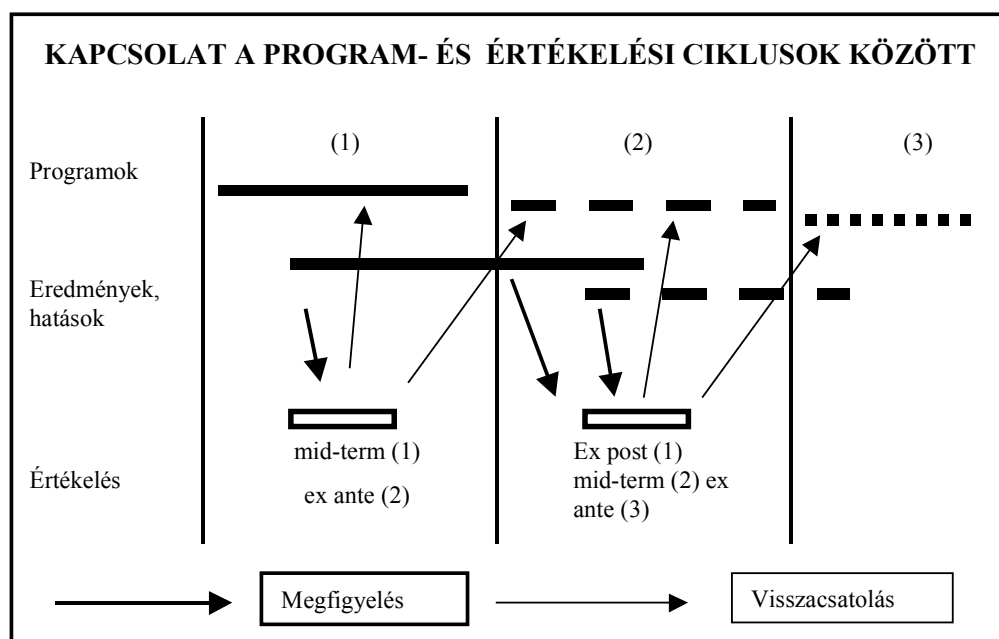
Ex post értékelés

Ez a forma az egész programra kiterjedően általános bírálatot nyújt, elsősorban ami a hatásokat illeti. Vizsgálja a forrásfelhasználást és a hatékonyságot, levonja a tanulságokat.

Az ex post értékelések átfogó jellegük következtében nagyléptékűek és elkészítésük 12-18 hónapot is igénybe vehetnek.

A szukcesszív programozási ciklusok

A három értékelési fázis átfedésben folyik, de úgy kell szervezni, hogy dupla munkákra ne kerüljön sor.



1.2 Értékelés különböző szinteken

A programok számos projektből állnak.

A program értékelése nem egyszerűen a projekt értékelések összegzése. Bizonyos kérdések csak program szinten merülnek fel, például ilyen a szinergia hatások értékelése.

A projektek értékelése kiválasztáskor

Ezt általában megelőzi egy ex ante értékelés, aminek Angliában különösen nagy jelentőséget tulajdonítanak.

Projektek kiválasztása az Újfundland és Island programban

E programban évente kétszer adnak ki tender felhívást. Először a jogosultságot vizsgálják. Ennek nyolc kritériuma van – az egész programra érvényesen (célfeladat, hatásosság, környezet, pénzügyi hozzájárulás mértéke, innováció, más projektekhez való viszony, magánszektor szerepe, támogatás a helyi partnerektől). Van továbbá még több egyéb speciális kritérium is, amelyeket súlyozzák. A pályázatok pénzügyi összehasonlítása után engedélyt adnak ki és javaslatot tesznek a kiválasztott projektek finanszírozására. A végső döntést a programvégrehajtók hozzák.

A példa jól mutatja az elfogadás menetét. Az egyik legfontosabb kritérium a célkitűzésnek való megfelelés. Az értékelés ún. bottom up jellegű, azaz alulról (a projekttől) felfelé (a program felé) halad. A projekt értékelést tehát fel lehet használni a program értékelésben.

A bottom up módszer korlátja, hogy az értékelő csoportnak “törékeny” feltételezésekkel kell élnie, hiszen az értékelendő hatások távoliak és komplexek. Előny viszont, hogy a projekt és a program értékelés ilyen jellegű feldolgozása a rövid és középtávú hatások részletes értelmezését biztosítja.

A projekt értékelése regionális összefüggésben

Az értékelő csoport egy dél-olaszországi autógyár felépítésének támogatását értékeli ex ante. A fő kérdés, hogy a gyár milyen gazdasági és társadalmi hatást fog gyakorolni a helyi üzleti életre és főleg a munkanélküliséget mennyire csökkenti. A projekt elszigetelt vizsgálata szerint a hatás gyenge. Valójában a gyár nagymértékben függött a régió kívüli erőforrásoktól, a munkaerő és a beszállítók miatt. A tisztán mikrogazdasági szempont tehát a projekt hatását korlátozottnak mutatta.

Másrészt azonban a regionális összefüggésben való vizsgálat szerint kimutatható volt, hogy jelentősen hozzájárul az üzleti élet élénkítéséhez, javak és szolgáltatások helyi fejlesztéséhez és végül, a makrogazdasági mechanizmusokat is figyelembe véve, jelentős hosszútávú hatásai vannak.

Nagyobb projektek értékelése

A nagy infrastrukturális projektek értékelése során kivételesen kell eljárni, ami a Bizottság és a tagállamok közös felelősségét képezi. Az előnyök számbavételekor vizsgálni kell a várható kihasználtságot, a potenciális hatást az érintett régió fejlődésére.

Amennyiben a pályázó által a Bizottsághoz benyújtott előzetes értékelés nem kielégítő, kéri az elemzés kiterjesztését vagy független szakértők bevonását, így mindenképpen párbeszéd és együttműködés jön létre a Bizottság és a pályázó között.

Fejlesztéspolitika értékelése

A programértékelés eredményeit nemzeti és Közösségi szinten használják fel, ahol a döntéshozatalt segítik az értékelések.

Értékelések felhasználása Közösségi szinten

Közvetlenül vagy közvetve használják:

A tagállamok kormányai a stratégiai tervezéshez és a Tanácshoz benyújtandó javaslataikhoz

A Bizottság operatív egységei a programfinanszírozás döntés-előkészítésében

A Bizottság képviselői a Közösségi szempontok kidolgozásánál a döntés-előkészítés és a program megvalósítás során

A Strukturális Alapok felhasználásáról készülő éves, valamint a társadalmi-gazdasági kohézió készülő hároméves beszámolók készítői.

Különleges érdeklődésre tart számot, hogy Közösségi szinten milyen hatásokat minősítenek prioritásnak. Így kerülnek fókuszba olyan kérdések, mint a foglalkoztatás, az KKV-k versenyképessége, az esélyegyenlőség, a környezetvédelem, stb. Ezek kapcsolódnak az ún. tematikus értékelésekhez.

A tematikus értékeléseket nemzeti és Közösségi szinten szokás végezni. Fő jellemzője, hogy speciális témákkal foglalkozik, például az Európai Bizottság kb. tíz programban végeztetett értékelést különböző tagállamokban az esélyegyenlőségről. A tematikai értékelésbe a különböző programokat hasonlítják össze. Megemlítendő még a környezetvédelmi, K+F és az KKV-k támogatását célzó, több államot átfogó tematikus értékelések.

1.3 A különböző elemzési szintek kiválasztása

Az értékelő csoportnak sokszor tíz vagy ennél is több kérdéssel kell foglalkoznia néhány hónapon belül. (Van, amikor egy teljes év szükséges egyetlen kérdéshez!) A következő példa több prioritási kérdés mélyreható elemzését mutatja be.

A programértékelésben hét kérdést kell vizsgálni

1997-ben, egy ipari szerkezet-átalakítási program keretében Észak-Franciaországban az értékelő irányító csoport megtartotta első két ülését a felmerülő kérdések osztályozására.

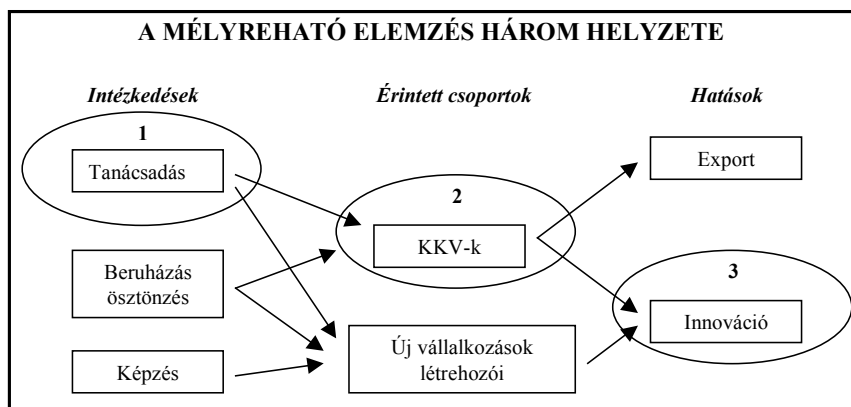
Hét kérdést fogadtak el, és ezeket workshopokon vitatták meg a megfogalmazás szempontjából. A prioritások sorrendjében ezek a következők voltak:

- 1. Mely projekt-kategóriák gyakorolják a legnagyobb hatást a térség vonzerejére?*
- 2. Jó hatást gyakorolt-e a térségben gyökerező vállalkozások támogatása a foglalkoztatásra?*
- 3. A vállalkozások számára biztosított szolgáltatások megfelelően hozzájárultak-e a gazdasági tevékenység diverzifikálásához?*
- 4. A képzés növelte-e a képzettségi szintet és növelte-e a képzettség versenyképességét?*
- 5. A fentiek közül mely kettőnek a várható hatása a legszükségesebb?*
- 6. Milyen a különböző projekt-kategóriák hatásossága a foglalkoztatás szempontjából?*
- 7. Mely projekt-kategóriák garantálják vagy javítják az esélyegyenlőséget a nemek között?*

Mind a hét kérdésben mélyreható elemzés túl drága volna, ezért úgy döntöttek, hogy három kérdésben végzik el. Ezek az 1, 4 és 5. kérdések voltak.

A mélyreható elemzés szükségességének néhány kritériuma lehet:

- a legköltségesebb intézkedések,
- a leginnovatívabb intézkedések,
- a leginkább stratégiai célok,
- a legellentmondásosabb kérdések (tisztázásra várnak),
- speciális döntéshozatali prioritások.



A mélyreható elemzés első formája (1) az intézkedések hatásaira vonatkozik valamely tevékenységben vagy projektben. Az érintettek ismertek és meg lehet őket kérdezni. Az így nyert elsődleges adatok révén a bruttó hatásokra vonatkozó mutatók hozhatók létre, de oksági elemzések is készíthetők. Értékelhetők a társtényezők, a holt súlyok, az elmozdulási hatások, továbbá megállapíthatók a sikerek és a hibák.

Második formája (2) arra a speciális csoportra vonatkozik, amely tartós munkanélküli, új vállalkozó, egyéni gazda, stb., és ezek a szükségéit vizsgálja. Kimutatja, hogy a különböző intézkedések mennyire erősítik, illetve gyengítik egymást (szinergia).

Harmadik formája (3) egy hatásra vagy a hatások egy kategóriájára vonatkozik. Valamennyi programintézkedést vizsgálja és elemzi, hogy az adott hatáshoz mennyiben járultak hozzá. Az érintett közösség homogén.

A tematikai értékelés fogalma emlékeztet a mélyreható értékelésre. Bizonyos tematikai értékelések azt vizsgálják, hogy azonos hatások (pl. a KKV-k versenyképessége) hogyan alakul ki több beavatkozási forma révén vagy miképpen finanszírozzák a beavatkozásokat olyan speciális területeken, mint a K+F.

A tematikus értékelés végezhető egyetlen programon belül (lényegében azonos a mélyreható elemzéssel) vagy végezhető több programra kiterjedően (transzverzálisan).

A tematikus értékelések különösen hasznosak a programoknak a Közösségi prioritások szempontjából való értékelésében. Az ún. mainstreaming elven nyugszanak, ami annyit jelent, hogy a prioritások vagy speciális szükségek módszeresen figyelembe vannak véve valamennyi EU-politika vonatkozásában, de különösen a nemek közötti esélyegyenlőségben kap ez nagy hangsúlyt.

Az ellenőrzés, monitoring és az értékelés különbségei

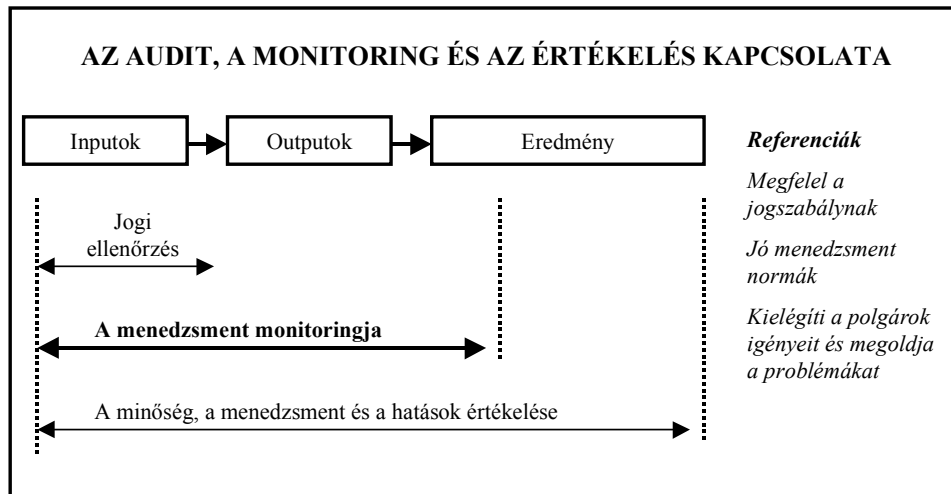
Az értékeléssel szembeni elvárások ne lépjék túl a valós helyzetet, az értékelés nem azonos az ellenőrzéssel, illetve a monitoringgal.

A Bizottságnak teljesítenie kell mind a Tanács, mind a Parlament követelményeit a három említett területen. Ezek között vannak hasonlóságok és kölcsönösen erősíthetik egymást, de a félreértések elkerülése végett élesen meg kell őket különböztetni egymástól.

Az ellenőrzés igazolja a források felhasználásának jogszerűségét és szabályosságát. A monitoring igazolja a beavatkozások megfelelő végrehajtását és rendszeresen elemzi az outputok előrehaladását. Az értékelés az outputok, az eredmények és a hatások alapján ítéletet alkot a program megvalósításáról.

Az ellenőrzés az ismert és előre tisztázott kritériumok szerint vizsgál (költségvetést, szabályozásokat, szakmai szabványokat). A monitoring az elérendő operatív célokat ítéli meg. Az értékelés pedig sokszor azzal kezdődik, hogy meg kell határozni az ítéletalkotási kritériumokat. Ezeket az értékelt tevékenység célkitűzésének alapján fogal-

mazzák meg. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezek ritkán tiszták, számszerűsítettek és igazolhatóan azonnal felhasználhatók értékelési kritériumként.



Az ellenőrzés végzők jóváhagynak és korlátoznak.

A monitoring tisztviselőknek a szervezetek, a végrehajtás és az információs rendszerek terén van kompetenciájuk. Ők felügyelik és segítik a végső kedvezményezetteket, biztosítják az eszközöket és eljárásokat, amelyek segítik a szakmai munkát, továbbá a megvalósítás feltételeit kritikusan elemzik. A monitoring és az értékelés között kifejezett interakció van és a monitoring mutatók az értékelésben felhasználásra kerülnek.

Az értékelőknek együtt kell működniük a végrehajtókkal a megfelelő információk összegyűjtése céljából, ezt megfelelően interpretálniuk kell és végül jogos bírálatot kell készíteniük. Nem lehetnek hatékonyak, ha partnereik nem mutatnak hajlandóságot és jóhiszeműséget, ha nincsen a kölcsönös bizalom.

2. ÉRTÉKELÉS ELVÉGZÉSÉRE VONATKOZÓ DÖNTÉS

A gazdasági és kohéziós politikával kapcsolatosan hozott értékelést indító döntések általában kötelező érvényűek. A felelős hatóságok kijelölik az értékelési munkában érintetteket.

Ha az értékelés kötelező, fennáll a kísértés, hogy a könnyebb utat válasszák és már meglévő sémákkal dolgozzanak. Az értékelés így egyszerű bürokratikus folyamattá válhat. Holott a tapasztalatok szerint minden értékelés lényegében újszerű feladatokat old meg és nincsen univerzális értékelési recept.

2.1 A feladatkör meghatározása

A döntéssel egy időben meg kell határozni az intézményi, időbeli, szektoriális és földrajzi dimenziókat is, amelyekre az értékelés kiterjed, Ezt nevezik az értékelendő témának vagy területnek. Meg kell válaszolni a kérdést: mit kell értékelni? A válaszban legalább négy szempontot kell figyelembe venni:

- intézményi szint (Közösségi, nemzeti, helyi),
- idő (a vizsgált időszak),
- ágazati (társadalmi, ipari, környezeti, vidéki, stb),
- földrajzi (milyen térség, régió, város, természetvédelmi terület, stb).

Pénzügyi kérdések vonatkozásában mindenképp előtte a következőket kell figyelembe venni:

- Csak a programfinanszírozásra vonatkozik az értékelés vagy kiterjed egyéb, a programhoz csak többé-kevésbé kapcsolódó nemzeti, regionális vagy helyi finanszírozási kérdésekre is.
- Csak a jogosult területeket kell vizsgálni vagy olyan szomszédos térségeket is, amelyeknél hasonló problémák vannak.
- Csak a vizsgált időszak pénzügyeit kell értékelni vagy bizonyos mértékig a megelőző időszakét is.

Fontos, hogy az értékelés hatóköre viszonylag pontosan meg legyen határozva. A tapasztalatok szerint az érintettek szeretnék minél több, a programmal kapcsolatos kérdést vizsgálni. A következtetések levonása szempontjából célszerű, ha az értékelés szigorúan csak a programra és a lényegesebb politikákkal való összhangjára koncentrálnak.

Az ex ante értékeléseknél nagy a kockázat, hogy spekulatívvá válik és elszakad a valóságtól, ezért szigorúan a program javaslatok értékelésénél kell maradni.

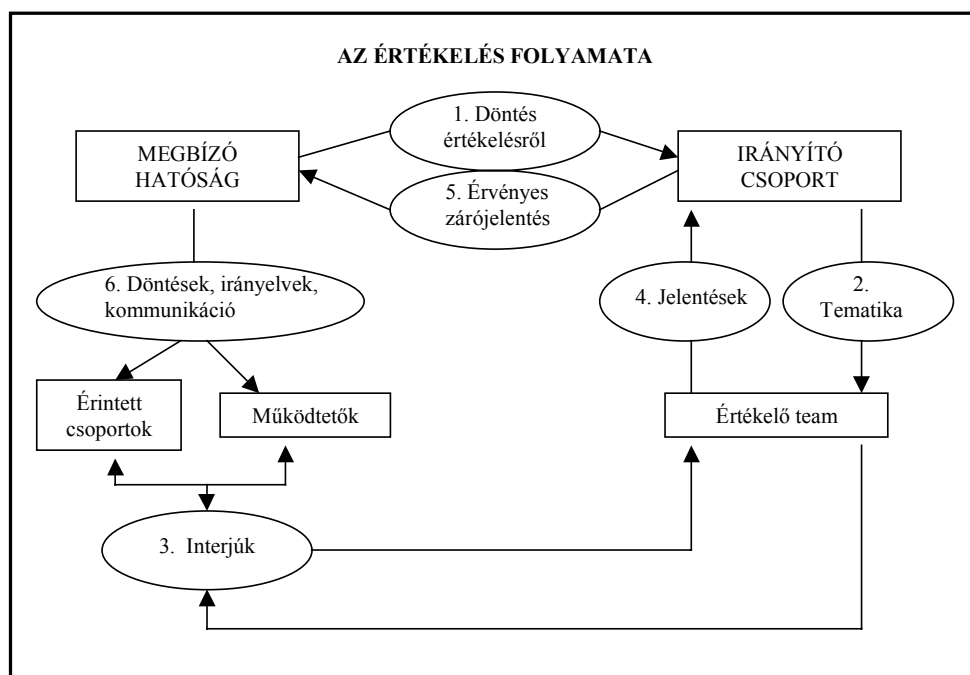
2.2 Az indítékok és a tervezett felhasználás ismertetése

Az értékelés elindításakor nagyon fontos rögzíteni az indítékokat és felvázolni a potenciális felhasználókat. Még ha kötelező is az értékelés, mégis rá kell mutatni, hogy nem szükségtelen. Tisztázni kell, hogy az eredmény egyszerűen csak következtetések levonása lesz vagy javaslatok is születnek. Persze mindez összefügg az értékelés típusával is.

Meg kell jegyezni, hogy az értékelés hasznossága érdekében a hozott eredményeknek a lehető legpontosabbaknak kell lenniük. A programvezetők sokszor nem kívánják befolyásolni az értékelő csoportot és tartózkodóak a véleménynyilvánításban. Azt figyelik, hogy vajon az értékelő csoport ugyanarra a megállapításra jut-e, ami bennük van? A tapasztalat szerint az értékelés csak akkor tudja alátámasztani a hozandó döntéseket, ha azokról van előzetes ismeret, és ennek birtokában célzottan lehet végrehajtani az adatgyűjtést. A társadalmi-gazdasági realitás valójában annyira komplex és az értékelő csoport olyan óriási megfigyelés-tömeeggel és lehetőséggel találja szembe magát, hogy előfordulhat olyan hipotézisek igazolási kísérlete, amelyek jóllehet elméletileg szépek, de a valóságban irreálisak.

2.3 Szereposztás az értékelés végrehajtásában.

Az értékelési folyamaton belül meg kell állapítani a felelősségi köröket, illetve azt is, hogy mi tartozik az értékeléshez, mi a monitoringhoz és mi a végrehajtáshoz. A legfontosabb az értékelés irányításának megszervezése – ehhez a tematika kidolgozása is szükséges, valamint értékelő csoport felállítása és a jelentés elfogadási feltételeinek rögzítése.



A vázolt szereposztáshoz tartozó fő felelősségek az alábbi hat lépésben rögzíthetők

1. A programdokumentumban legalább egy bekezdésnek kell rögzíteni, hogy a felügyelő hatóságok a jövőbeli értékelésekkel kapcsolatban mit várnak az értékelést irányító csoporttól.
2. A tematikát az értékelést irányító csoport készíti el a kapott megbízás alapján, és ennek segítségével lehet a tender kiírást is elvégezni. Az értékelést irányító csoport és az értékelő csoport között interaktív kapcsolat szükséges, mert ez biztosítja, hogy az értékelő csoport ne térjen el az irányvonalától.
3. Az értékelő csoport gyűjti össze az elsődleges és másodlagos információkat a végső kedvezményezettektől, az érintett csoportoktól és elvégzi azok elemzését. Ez a leghosszabb munkafázis.
4. Az értékelő csoport elkészíti a technikai jelentést az irányító csoport részére. Ez tartalmazza a következtetéseket és az esetleges javaslatokat.
5. A következtetéseket az értékelést irányító csoport vizsgálja felül és jóváhagyja. Megfogalmazza a végső javaslatokat az értékelő jelentésben a végrehajtó hatóságok felé (ennek melléklete lehet a technikai jelentés).
6. A végrehajtó hatóságok szétküldik az anyagokat és meghatározzák a megvalósításban követendő irányvonalat. Ez azért fontos fázis mert az irányító csoport feloszlik az értékelő jelentés után, de valamilyen felelősséggel azonban egészen a munka végéig tartozik a csoport vagy legalábbis annak vezetője.

Elméletileg a fentiek szerint kellene mindig eljárni, de az ex ante értékeléseknél a múltban előfordult, hogy a szoros határidők miatt az értékelést irányító csoport felállítása elmaradt. Az ex post értékeléseknél pedig gyakran előfordul, hogy anélkül igényli valamely adminisztráció, hogy gondoskodna a legfontosabb döntéshozói szinteken és az irányításban az elvárások tisztázásáról.

2.4 Az értékelendő kérdések megfogalmazása

A lehetséges kérdések listája

Ez a legfontosabb része az értékelésnek, a munka lényege.

Itt vizsgálni kell a következőket:

- Leíró kérdések annak megfigyelésére és azon változások mérésére – hogy mi történt
- Oksági kérdések annak megértésére, hogy miképpen és milyen mértékben tulajdoníthatók a változások a programnak.

- Normatív kérdések, hogy milyen kritériumokat kell érvényesíteni az eredmények és hatások megítélésében.

Ideális esetben az értékelendő kérdéseknek a következőknek kell megfelelniük:

- Valódi információs igényre kell irányulnia – új megoldások megértésére és/vagy azonosítására – ha nem ilyen, akkor ún. alibi kérdés, amelynek az a célja, hogy pl. jóváhagyjon egy már meghozott döntést.
- Ha a kérdés csak elméleti jellegű, akkor inkább a kutatás tárgya lehet – itt azonnali hatások vizsgálatáról van szó.
- A kérdésnek egy hatásra, hatások csoportjára, egy eredményre vagy egy szükségletre kell irányulnia. Ez annyit jelent, hogy legalább részben a programon kívül eső elemekre is irányulnia kell, mint a program címzettjei vagy a program gazdasági-társadalmi környezete. Ha a kérdés csak a belső forrásmenedzsmentre és az outputokra irányul, akkor inkább a monitoring vagy ellenőrzés körébe tartozik.
- A kérdésnek csak egyetlen ítéletalkotási kritériumra szabad irányulnia. Ezt sokszor nehéz teljesíteni, de a tapasztalatok szerint igen fontos. Csak teljesen világos kritérium-rendszer biztosítja a jó zárójelentést.

Néhány értékelendő kérdés a Strukturális Alapok esetében

Hozta-e magával a regionális KKV-k felzárkózását az innováció szempontjából a tudományos és technológiai központok támogatása?

Teremtett-e, illetve őrzött-e meg a költségeivel összemérhető nagyságú foglalkoztatást a program?

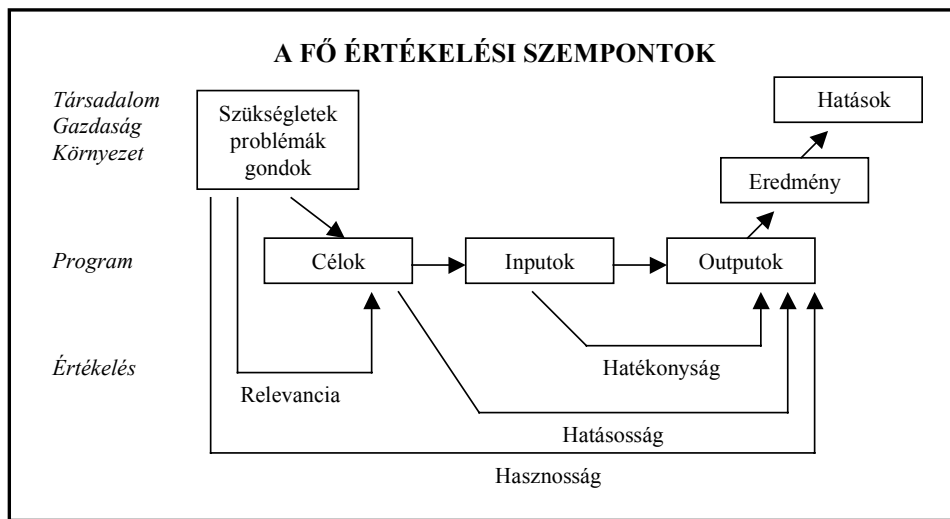
Megfelelnek-e a program outputjai és eredményei a nők speciális szükségleteinek és elvárásainak?

Mely intézkedések voltak a legpozitívabb (vagy negatívabb) hatással a környezetre?

2.5 Értékelési kritériumok

A bírálati kritériumot is tartalmazó értékelési kérdések négy kategóriába sorolhatók: a program

- relevanciájára
 - a hatásosságra
 - a hatékonyságra
 - a hasznosságára
- vonatkoznak



A kérdések négy kategóriája a következőképpen jellemezhető:

- **Relevancia:** milyen mértékben illeszkednek a program célkitűzései a szükségletekhez és a különböző szintű politikai prioritásokhoz.
- **Hatásosság:** milyen mértékben feleltek meg a várakozásoknak? – Az alkalmazott eszközök megfeleltek-e a céloknak? Más eszközökkel jobb eredményt lehetett volna elérni.
- **Hatékonyság:** teljesült-e a legkisebb költség elve? – Azonos költség mellett jobb eredményt is el lehetett volna érni.
- **Hasznosság:** A közvetlen és közvetett érintettek szempontjából általában kielégítő-e a várt és nem várt hatások.

Fentiekén kívül más kritériumok is lehetnek, például tipikus kérdés még: Folytatódnak –e a hatások a program befejeztével akkor is, ha megszűnik a támogatás? Itt a fenntarthatóság kritériumáról van szó. Vannak egyéb kritériumok is, például a kiegyenlítés, a koherencia, a szinergia, a reprodukálhatóság, stb.

A kérdések valószínűsége

Amennyiben egy kérdés azonosítva lett, meg kell határozni az értékelhetőségét. Egyáltalán megválaszolható-e? Biztosítani kell, hogy az értékelő csoport az adott feltételek mellett jó választ tudjon kidolgozni. Ennek vizsgálatára értékelhetőségi tanulmányt kell végezni.

Minden értékelendő kérdés kapcsán ellenőrizni kell a következőket:

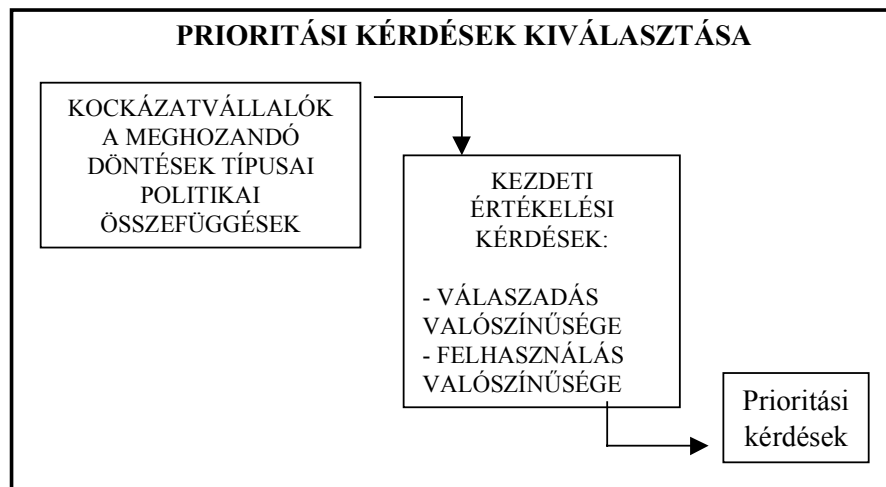
- stabil-e a koncepció,
- az értelmezési feltételezések meg vannak-e fogalmazva,
- megvan-e a kellő adatbázis – nem szükséges-e további kutatás,

- nem várhatók-e nagyobb problémák e területen.

Sok minden teheti nagyon nehezzé a kérdések megválaszolását, például ha a program nagyon új, még nincsenek jelentősebb eredmények, a rendelkezésre álló adatok nem megfelelőek.

2.6 A prioritási kérdések kiválasztása

Miután minden kérdés egyforma mélységű megválaszolása igen költséges volna, ezért a kérdéseket osztályozni kell és prioritási sorrendet kell felállítani.



A prioritási lista felállításánál figyelembe kell venni a kérdésekkel kapcsolatosan a rájuk vonatkozó ismereteket, a tárgyalásokat, döntéseket és a kommunikációt, de a potenciális felhasználókkal is konzultálni kell.

Nyilvánvalóan helyesebb kissé pontatlanabb, de érdekes kérdést vizsgálni, mint olyat ami rendkívül pontos, de senkit sem érdekel és ezért senki nem fogja használni.

Válaszolni kell még a következő kérdésekre is:

- Fel fogják-e használni a következtéseket? Ha igen – Ki, Kik? Mi célból? (döntés, vita, információ?) Mikor?
- Politikailag megfelelő-e az értékelés az adott feltételek között? Fennáll-e valamilyen konfliktushelyzet, ami befolyásolhatja a sikert?
- A legtöbb kérdést nem válaszolta-e meg már egy tanulmány a közelmúltban?
- Nem túl bizonytalanok-e az értékelési prioritások?

3. AZ ÉRTÉKELÉS MEGRENDELÉSE

Megfelelő tematika kidolgozása esetén több vállalkozó versenyezhet a megrendelésért, és nyertest tender útján kell kiválasztani.

3.1 A tematika gondos elkészítése

A tematika képezi a szerződéses viszony alapját a megbízó és az értékelő csoport között.

Több tematikát tartalmazó értékelés

A fejlesztési programjaikon belül a regionális tanácsok hatóságok elkülönítik a munkarészeket a rendelkezésre álló kapacitások függvényében

- 1. kérdőíves felmérés*
- 2. interjú a végrehajtókkal és végső kedvezményezettekkel*
- 3. gazdasági szakértés*

Vannak értékelések, amelyeket a térségek szerint különítenek el (pl. vidékfejlesztés, városfejlesztés) vannak amelyeket szektor szerint (pl. technológia, képzés, turizmus)

Megjegyzendő, hogy ez a felosztás azt jelenti, hogy a megbízó felelős a módszertanért és az eredmények szintetizálásáért.

A tematika 5-20 oldalas dokumentum megfelelő mellékletekkel.

A tematika standard vázlata

- 1. Szabályozási keret*
- 2. Az értékelés hatóköre*
- 3. Ki fogja felhasználni az értékelést és milyen célra?*
- 4. Értékelési kérdések és kritériumok*
- 5. Ismeretanyag és rendelkezésre álló adatok*
- 6. Módszerek*
- 7. Az értékelés vázlata*
- 8. Ütemezés*
- 9. Költségvetési javaslat*
- 10. Képzetségi igény*
- 11. Javaslati struktúra*

Szabályozási keret

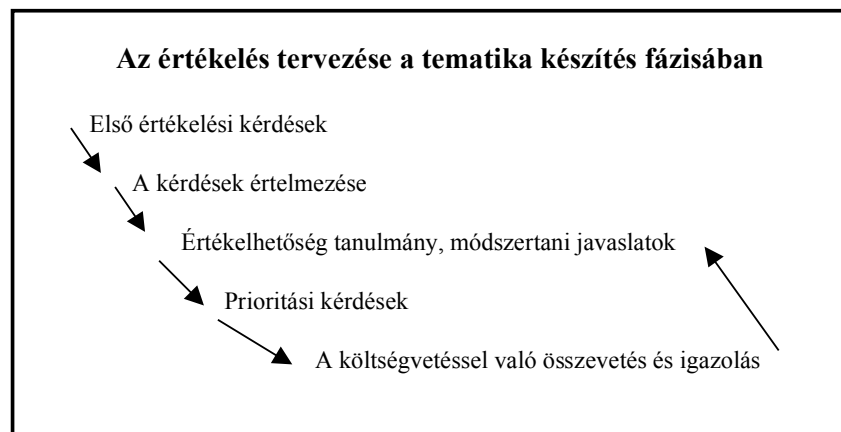
Utalni kell a jogi helyzetre. Rögzíteni kell, hogy ki az igénylő és mi az indíték továbbá, hogy mi a cél, mire irányul a munka?

A rendelkezésre álló ismeretanyag

Vázolni kell a programmal kapcsolatos eddigi ismeretanyagot. Ez fontos az értékelő csoport számára a megfelelő módszer megtalálásában és a munka felmérésében.

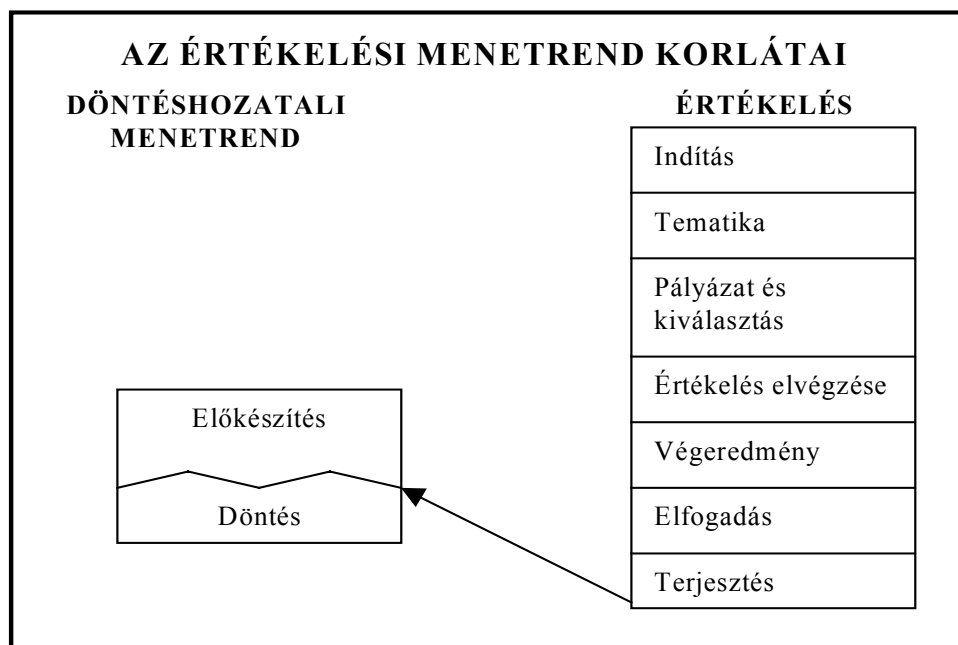
A módszer elvi felvázolása

Minden értékelés ad hoc módszert alkalmaz a megbízói megállapodásban a kiválasztott értékelő csoport javaslata alapján. A tematika készítése során nem írják le a teljes módszert, csak felvázolják.



Ütemezés

Figyelembe kell venni a különböző korlátozó feltételeket.



Az értékelés költségvetése

A költségvetés lényegében megszabja az értékelés lehetőségeit, korlátait. A megbízónak mindig tisztában kell lennie azzal, hogy minél több kérdést kíván megválaszoltatni, annál nagyobbak lesznek a költségek. Különbség van egyébként aszerint is, hogy felülről lefelé ún. "top down", avagy alulról felfelé, ún. "bottom up" vagy a kettő kombinációjával jellemezhető értékelésről van szó.

A **top down** megoldás elsősorban az értékelés alá vont programnak a függvénye. (költsége: 0,6 % - 1,4 %), de valójában jóval kisebb költségeket lehet elérni a Strukturális Alapok esetében (átlagban 0,02 %). Bizonyos összefüggésekben és egyes speciális tevékenységek megítélésében pedig a realitás sokkal nagyobb, szélsőséges esetben akár az 50%-ot is elérheti!

A főbb tényezők a következők:

- egy nagy és költséges, de egyszerű és rutinszerű politika (csökkentő tényező)
- ha a programot többször kell értékelni (ha valamennyi értékelés együtt történik az növelő, ha egyediről van szó az csökkentő tényező)
- szabályozási politika jelentős hatásokkal és minimális költséggel (növelő tényező)
- innovatív vagy kísérleti program (növelő tényező)

A **bottom up** esetben valamennyi értékelt kérdés költségét külön kell meghatározni. Két fő kategória van:

- általános költségek (az értékelés strukturálása és a jelentés készítés),
- adatgyűjtési költség.

Néhány értékelési technika költség indikációja

	költség/személy/hónap	időtartam
Kérdőíves felmérés	közepes	XXX
Egyéni interjú	közepes	XX
Fókuszcsoporthoz	alacsony	XX
Esettanulmány	közepes	XXX
Statisztikai elemzés	alacsony	XX
Szakértői panel	közepes	XXXX
Ökonometrikus modell felhasználása	alacsony	XX
Ökonometrikus modell kifejlesztése	magas	XXXXXX
X = kb. 1 hónap		

A költségek esetről esetre változnak, mivel gyakran a kombinálják a fenti módszereket. Ekkor a következőket kell figyelembe venni:

- A mélyreható elemzések száma,
- A megkívánt hitelesség,
- A monitoring rendszer minősége,
- A munka időszükséglete, a tanácskozásokra fordítandó idő, stb.

3.2 Az értékelő csoport kiválasztása

Az értékelő csoport függetlensége

Nem szabad, hogy az értékelő csoport alárendeltségben találja magát az értékelt program végrehajtóiival szemben. Különösen így van ez, amikor a program sikerének elbírálásáról van szó. Lehetséges azonban bizonyos munkákat a program monitoringot végző szervezetre bízni. Lehet optimumot találni a belső és külső erők felhasználásában.

Önmagában a külső szereplők megbízása nem garancia a függetlenségre, mivel sok külső nyomással is számolni kell. Nagyon fontos a szakmai hozzáértés, mert ennek gyengesége teret ad a befolyásolásra és megkönnyíti azt. Az irányító csoportnak e tekintetben komoly szerepe lehet.

Bizonyos esetekben a programokat ugyanaz a csoport többször is értékeli pl. több elemzést és időközi értékelést végeznek. Előfordul, hogy a csoport több évig dolgozik együtt a program végrehajtókkal. Akár belső, akár külső a csoport; a függetlensége annál inkább védhető meg, minél inkább egy külső szakértőket (legjobb a külföldiek bevonása) tartalmazó értékelést irányító csoport irányítja.

Az értékelő csoport arculata

Sok értékeléssel foglalkozó cég létezik és a legkülönbözőbb arculatokat képviselik. Fontos különbséget tenni az értékelés és a kutatás között. A kutatás főleg a jövőre irányul, az értékelésnek pedig mindig közvetlenül felhasználható eredményeket kell nyújtania.

Az értékelést irányító csoport kibocsátja a tenderfelhívást és meghatározza a versenyfeltételeket, amiből kitűnik, hogy milyen összetételű csoportra van szükség.

Minden cégnek van erőssége és gyengesége. A pályázó cégnek rugalmasnak kell lennie és igyekeznie, hogy ne mindig ugyanazokkal a szakértőkkel lépjen fel és maximális függetlenséget tudjon garantálni.

A javaslat módszertani színvonala

A csoport kiválasztása soha sem teljesen független az árkritériumoktól. A jó kiválasztás maga is komoly előzetes módszertani munkát követel meg a megbízótól és az értékelést irányító csoporttól.

Lehet olyan megközelítést is alkalmazni, hogy meghatározzák a költségvetést és csak fő vonalakban vázolják a módszert a tematikában. Majd ezt követően azt a csoportot választják, amelyik a legkedvezőbbnek tűnő módszert ajánlja. A magas színvonal nem feltétlenül jelenti az átláthatatlan bonyolult módszereket.

Az ajánlat módszertani minőségének vizsgálata

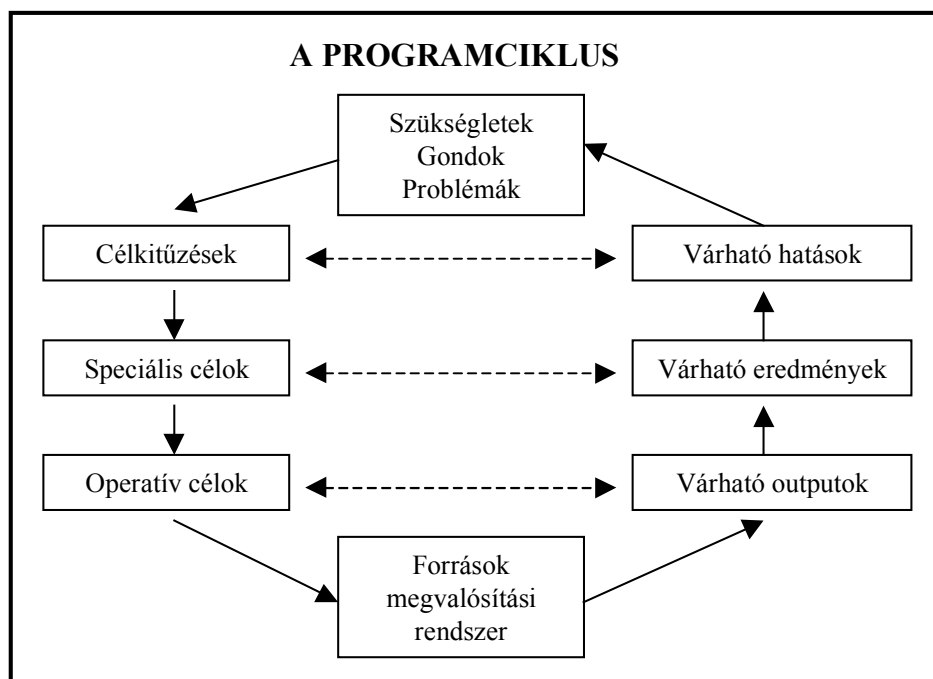
	Minden értékelési kérdésre nézve ellenőrizni kell:		
	1. kérdés	2. kérdés
<i>A jelölt csoport ajánlata:</i>			
Tartalmazza-e a szükséges információk összegyűjtését	++	+	
Szigorúan analitikus technikákon nyugszik-e	-	+	
Képes-e elfogulatlanul tisztázni az értékelési kritériumokat?	+	+/-	
Várhatók-e tőle hihető megállapítások?	+	+	
Világosan megértették-e a kérdések fontosságát?		++	

III. AZ ÉRTÉKELÉS VÉGREHAJTÁSA

1. A PROGRAM LOGIKÁJÁNAK ÉS TARTALMÁNAK ELEMZÉSE

Az értékelő csoport

- először megállapítja a program logikáját, vagyis a kielégítendő szükségeket, a stratégiát, a célkitűzéseket, a várható hatásokat, az inputokat és a megvalósítás, valamint a monitoring céljából teendő intézkedéseket. Ez az elemző munka szolgáltatja az eredmények és hatások tanulmányának szükséges keretét. Ez tehát a legfontosabb lépés.
- Ex ante értékelésnél ez az elemzés adja a program érvényességi és koherencia bírálatát.
- Időközi értékelésnél ezen elemzés alapján javaslatok születnek a monitoring rendszer és a végrehajtási módszerek javítására.
- Az ex post értékelésnél ennek alapján tisztázzák a célokat, ami feltétlenül szükséges a megfelelő információgyűjtéshez.
- Általánosságban ebben az első lépésben igazolják a célok koherenciáját más beavatkozások viszonylatában. A program tartalmát az előirányzott költségvetés, a választott beavatkozási mód (kiválasztott projektek, az érintettek felelőssége), az azonosított hatások és a felállított monitoring rendszer (amelyben nagy szerep jut a mutatóknak) fényében vizsgálják.
- A program logikájának meghatározása: a program valamennyi eleme közötti kapcsolat, azaz a kielégítendő szükségek, a választott stratégia, a kitűzött célok (átfogó, specifikus, operatív), az inputok, a megvalósítása érdekében hozott intézkedések, az outputok és a várható hatások (eredmények és hatások). Valamennyi elem megjelenik a programciklusnak nevezett lépés sorozatban.



Az ex ante értékelés a javasolt program logikáját vizsgálja és megítéli, hogy vajon az világos, teljes, és koherens-e.

Amikor az értékelő csoport a programlogikát vizsgálja, először is a hivatalos szöveget kell elemezni (a javasolt program az ex ante értékelés esetén – egyébként pedig a jóváhagyott program). A hivatalos logikát tisztázni kell és értékelni kell a koherenciáját. Ha a program végrehajtók beleegyeznek, az értékelést interjúorozatok és/vagy meetingek, tanácskozások formájában lehet végrehajtani, amelyek során az érintettek kifejtik a stratégiáról, a célkitűzésekről és a várható hatásokról a nézeteiket. Az értékelő csoportnak mintegy rekonstruálnia kell a program logikáját. Az első módszer gyorsabb és megvan az az előnye, hogy ragaszkodik a hivatalos szöveghez, ami lehetővé teszi a legitim alapon való jelentést. Hátránya viszont, hogy az értékelés feltárhat olyan inkonzisztenciákat (problémákat) és pontatlanságokat, amelyeket a döntéshozók már ismernek. A második mód munkaigényesebb, de hasznosabb következtetéseket tartalmazhat a program javítására.

1.1 A program érvényességének értékelése

A programnak az értelme, hogy szükségleteket elégítsen ki, problémákat oldjon meg, fenyegetéseket kerüljön el és megragadjon lehetőségeket. A közpénzek odaítélése csak akkor indokolt, ha a piaci és a magánkezdeményezések nem elegendők.

A társadalmi-gazdasági problémák előzetes értékelése

Az értékelő csoport legfontosabb feladata a fentieket igazolni. Ebben a munkában nagyon módszeresen kell eljárnia – főleg az ex ante értékelés tekintetében. A következő példa azt mutatja, hogy egy vizsgált programidőszaktól függően, bizonyos problémák újrafogalmazhatók.

A beavatkozások szükségességének felülvizsgálata

Egy sor programra végzett nemzeti szintű időközi értékelés a beavatkozásokat négy kategóriába sorolta attól függően, hogy mennyire indokolhatók:

Olyan közcikket állít elő, amit a magánszektor nem

Piaci hiányokat számol fel

Speciális segélyezés

Elosztás

Mind a négy kategóriában azonos értékelési modellt alkalmaztak. Ez alapján kiderült, hogy bizonyos intézkedések a továbbiakban nem indokolhatók. Ezek között volt pl. olyan ösztönzés, ami a gyorsuló ipar következtében szükségtelenné vált. Voltak viszont olyan intézkedések, amelyek az eredetnél sokkal fontosabbá váltak, pl. a városok közötti úthálózat fejlesztése és az iskolából való kimaradás megakadályozása.

A stratégia és a célok helytállósága

A stratégia megfogalmazásának lényege, hogy kiválassza és megalapozza a célok hierarchiáját és rögzítse azok hatókörének kiterjedését. A különböző térségek fejlesztési stratégiája nem azonos.

A stratégia lehet aktív vagy reaktív, aszerint, hogy milyen kérdésről van szó. Lehet pl. egy elkerülendő fenyegetés, egy eltávolítandó gazdasági akadály, egy figyelembe veendő gyengeség, egy megragadandó lehetőség, egy ösztönzendő fejlesztési potenciál egy erősség, amire rá lehetne kapcsolódni, stb. A stratégia védekező és támadó elemeket tartalmaz. Az első esetben a cél főleg a gyengeségek leküzdése és a fenyegetések elkerülése. Az utóbbi esetben pedig a cél az erősségek felhasználása, illetve a lehetőségek előnyeinek kihasználása.

Az értékelés azt vizsgálja, hogy a stratégia vajon elsődlegesen védekező vagy támadó, vagy esetleg a kettő kombinációjáról van szó. A tisztán védekező stratégia azt a kockázatot rejti magában, hogy hosszútávon nehézségekbe ütközik és rászorul külső segítségre. A tisztán támadó stratégia komoly fenyegetést jelenthet, amely veszélyeztetheti a fejlesztést, ha elhanyagolják.

A programstratégia értékelésének egyik technikája a SWOT-elemzés.

<i>SWOT-elemzés</i>	
<i>Svédországban a 6. célkitűzésbe tartozó régiók fejlesztési tervének megfogalmazása során alkalmazták. E technika révén rá lehetett világítani a főbb környezeti, strukturális és demokratikus trendekre, amelyek a vizsgált régió összefüggéseit jellemezték. Ezek a következők:</i>	
<i>Erősségek:</i>	<i>nagy természetvédelmi területek és jelentős természeti kincsek</i>
<i>Gyengeségek:</i>	<i>elszigetelt régió, alacsony népsűrűség, a gazdasági és költségvetési szféra sebezhetősége, a cégek strukturális gyengesége.</i>
<i>Lehetőségek:</i>	<i>turizmus, az erdőkincsek minősége, a friss víz és halastavak, az ásványvagyron</i>
<i>Fenyegetések:</i>	<i>népességfogyás, munkahelyek számának csökkenése</i>
<i>A javaslatok befolyásolták a Regionális Fejlesztési Terv elkészítését. Azóta ezt a technikát sok régióban használták.</i>	

Az értékelő csoport azt is vizsgálja, hogy a program egyszerűen csak véget ér vagy folytatással számol, illetve általánosítható megoldásokkal is szolgál-e. Arra is ügyelni kell, hogy valamely célfeladat mennyire ambiciózus, mennyit vállal fel, ugyanis könnyű olyan célfeladatot teljesíteni, amely sekélyes.

1.2 A célfeladatok világos voltának és koherenciájának ellenőrzése

Egyértelműség

Minél világosabban van megfogalmazva valamely célkitűzés annál jobban igazolható. Az alábbi példában egy viszonylag könnyen igazolható cél szerepel, ami az új vállalkozások növekedésének ösztönzése. Ezt a célt egy nagyon világos mutató segítségével mérték (a 10 ezer lakosra jutó új vállalkozások rátája) és a mérce számszerűsített formában volt megadva (+20%). Vannak azonban olyan példák is, amelyekben a számszerűsített célokat, illetve van ahol a nem-számszerűsített célokat nehezebb igazolni, illetve látható, hogy vannak amelyeket egyszerűbb és vannak amelyeket nehezebb igazolni. Az értékelő csoportnak minden egyes célt meg kell ítélnie annak egyértelműsége szempontjából.

Igazolható és nem igazolható célfeladatok

Könnyen igazolható célok:

A program végén a 10 ezer lakosra jutó új vállalkozások rátája 20%-al magasabb

A program végén a régió főbb városai javítják helyzetüket a népszavazásban feltett következő kérdéssel kapcsolatban: "hol szeretne élni?"

Nehezen igazolható célfeladatok

A program 1%-kal járul hozzá az egy főre eső GDP-növekedéséhez

A program fokozza a regionális vállalkozások versenyképességét

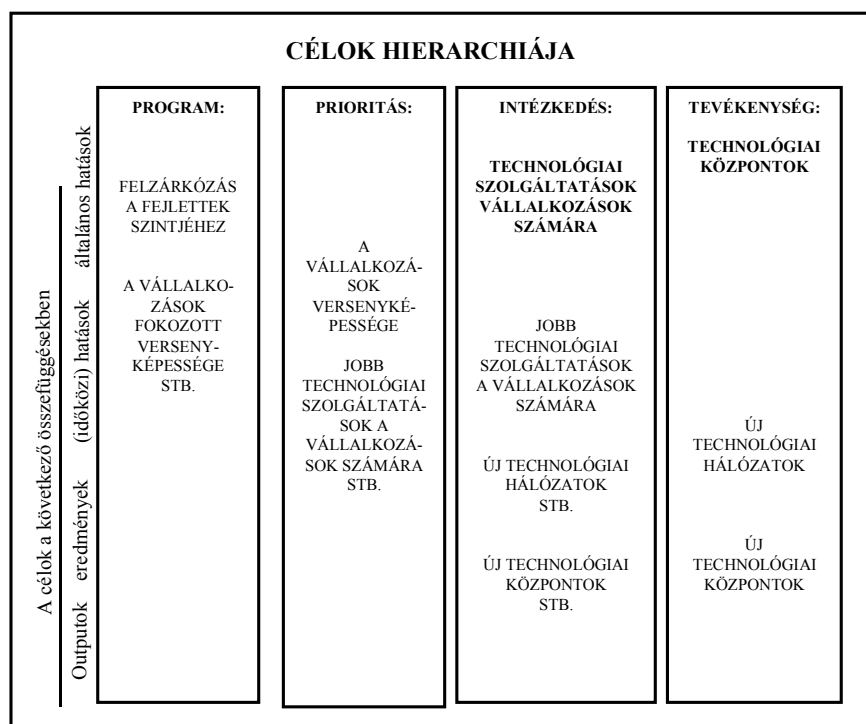
Ha egy célt nehéz vagy éppen lehetetlen igazolni, az értékelő csoportnak kiegészítő feladata ennek a megoldása mielőtt tovább haladna.

Az ex ante vagy az időközi értékelés esetén össze kell gyűjteni a különböző releváns véleményeket.

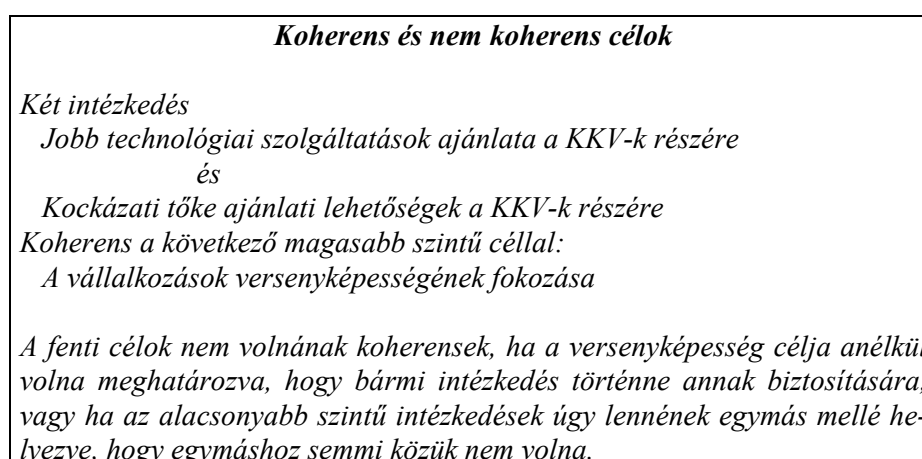
Az időközi vagy az ex post értékelés esetében meg kell nézni, hogy vajon a program végrehajtók vagy végső kedvezményezettek nem definiálták-e újra az eredeti célokat a megvalósítás során. Az interjúknak ki kell deríteniük, hogy a program logikával kapcsolatban fennáll-e a konszenzus. Sokszor az a megoldás, hogy találnak egy megfelelő mutatót a cél mérésére.

A célfeladatok koherenciája a programon belül

Az értékelés ellenőrzi, hogy a program céljai koherensek-e, azaz vajon az intézkedésekre vonatkozó célok logikailag következnek-e a specifikus célokból. Ez a szint a programok belső koherenciájára vonatkozik. A célfeladatokat úgy kell megszervezni, hogy az alacsonyabb szintűek támogassák a magasabb szintűeket. Ezt nevezik célhierarchiának.

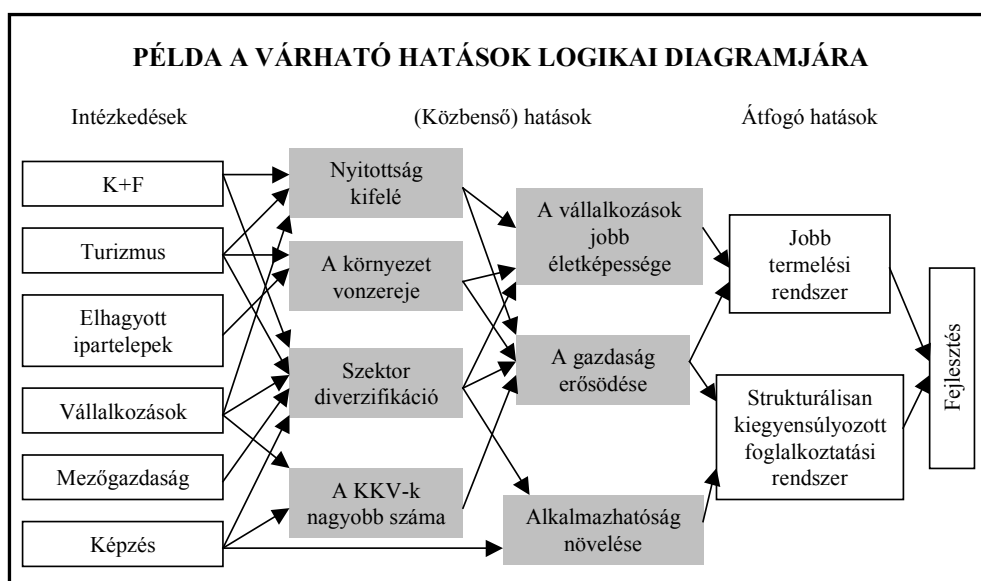


A programok belső koherenciájának igazolásához a célfa technika is alkalmazható. Ebben meghatározzák minden alacsonyabb szintű célnak a program átfogó céljához való hozzájárulását. Ezzel olyan diagram jön létre, amelyben a legátfogóbb cél a bal-szélen és a legrészletesebb célok a jobbszélen helyezkednek el. Így minden átfogó cél felbontható több al-célra, amelyek pedig még tovább specializálhatók. Ezt alkalmazzák a célok azonosítására és osztályozására is. A gyakorlatban valamely komplex program soha nem strukturálható ilyen világosan és részletesen.



A célfa nem alkalmas az oksági kapcsolatok azonosítására, arra egy másik eszköz szolgál: a várható hatások logikai diagramja. Ez a baloldalon ábrázolja az outputok kö-

zötti oksági kapcsolatokat, a jobboldalon pedig a speciális és átfogó hatásokat. A célja az átfogó (vagy általános) célok részletezését, a hatásdiagram pedig a várható hatások és célok logikai felépítését segíti.



Koherencia a célfeladatok és más politikák között

Látni kell, hogy a program csak részét képezi egy adott régióban megvalósuló fejlesztéspolitikának és a vele kapcsolatban előírányzott források csak kis részét képezik a teljes helyi közkiadásoknak. Bizonyos, a program által megcélzott szükségletek más politikák célját is képezhetik akár regionális, akár nemzeti vagy Közösségi szinten. Biztosítani kell tehát, hogy ne keletkezzenek se ellentmondások, se párhuzamosságok. Ezt fejezi ki a program külső koherenciája.

Az EU-előírások rögzítik, hogy a koherenciára vonatkozóan minden programdokumentumban meg kell adni a szükséges információt.

Külső koherencia a helyi fejlesztési beavatkozások keretében

A Közös Agrár Politikai (CAP) támogatás kialakítását meghatározó feltételek, amelyek részét képezik a vidéki térségek fenntartását célzó mezőgazdasági piaci szervezeteknek – konzisztensek a Strukturális Alapok által finanszírozott vidéki térségekre irányuló gazdaságfejlesztési programok céljaival. Elkerülendő a dupla munkát fontos, hogy az 5b programok teljes egészükben a nehézségekkel küzdő régiók életképes agrár közösségeinek fenntartására irányuljanak. Ez azt jelenti, hogy az elmaradott térségekben fenn kell tartani a népességi szinteket és a mezőgazdaság fejlesztését

A külső koherencia megvilágítása a hatásmátrix révén

Programozott tevékenységek	MÁS POLITIKÁK		
	A külföldi befektetések regionálistámogatása	Az export nemzeti előmozdítása	A KKV-k Közösségi támogatása
A diverzifikáció támogatása	+	+	?
A termelő beruházások támogatása	?	+	+
A hálózatok támogatása	-	+	+
A vállalkozások részére nyújtott szolgáltatások támogatása	=	+	+
A regionális K+F támogatása	+	=	=
A régió új imázsának támogatása	+	=	=

Megjegyzés: =: nincs interakció
 ?: a duplikáció kockázata
 +: kiegészítő
 -: konfliktus kockázata

A fenti példában látható, hogy vannak esetek amikor szinergia áll fenn a programozott tevékenység és más megvalósított politikák között pl. nemzeti szinten. Például a diverzifikáció támogatása és a külföldi befektetések előmozdítása egymást erősítik. Másrészt viszont az utóbbi politika, amely külső inputokra vonatkozik, ellentétben van a belső fejlesztést előmozdító programmal a KKV-k hálózatának támogatását illetően.

1.3 A program végrehajtás modalitásának elemzése

Valamely eljárás megvalósítása számos szervezési és költségvetési intézkedést igényel Ilyenek:

- a költségvetés megalkotása,
- a projektek kiválasztása,
- a pénzügyi csatornák,
- a végrehajtás és a koordináció módszereinek kidolgozása,
- a monitoring rendszer kidolgozása,
- a jelentések készítése.

A költségvetési források elosztása

Az értékelés elsődlegesen a hatóságok által előirányzott közpénzekre irányul. A kiegészítő magánberuházásokat nem kell azonos szinten kezelni. Még mielőtt a konkrét elosztás vizsgálat tárgyát képeznék, értékelni kell az inputok allokációja és a program célok között fennálló koherenciát. Ugyancsak vizsgálni kell a potenciális áthatási szintet, hogy mennyire mozgósít a konkrét input más forrásokat, főleg magánforrásokat.

Részletesen elemezni kell a költségvetési inputok és a program stratégiai prioritásai közötti megosztást. Az értékelés ellenőrzi, hogy vajon a különböző célokra előirányzott pénzek mennyire hatékonyan szolgálják a prioritásokat és célokat. Program szinten ugyanez vonatkozik az EU kohéziós politikára, azaz forráskoncentrációra. Ezen alap- elv alapján a források többségét a prioritásokra kell irányítani.

A koncentrációt a következő kérdés típusokkal lehet értékelni: mennyire koncentrálnak a program a különösen problémás területekkel kapcsolatos néhány stratégiai intézkedés- re, illetve a néhány prioritásra?

A beavatkozás módjai

Valamely cél több úton is teljesíthető. A különböző utakhoz különböző eszközök tar- toznak pl. közvetlen segély, konzultációs szolgáltatás, képzés, ingyen szolgáltatás, inf- rastruktúra építés, stb.

A humán erőforrások területén komoly alapok vannak előirányozva olyan programok- ra, amelyek szervezik vagy támogatják az egyének képzését és foglalkoztatási visszail- leszkedését. Az érintetteket a képzési tanfolyamok és a munkáltatók révén érik el. Az ilyen típusú programok azokat a köz vagy magánszervezeteket támogatják, amelyek tartós munkanélkülieket vesznek fel. Más programok pl. az idős gazdálkodók nyugdí- jazását támogatják, hogy a fiatalok átvegyék a helyüket.

A termelői környezet támogatása lehet közvetlen vagy közvetett, lehet nyílt vissza nem térítendő támogatás vagy egy szelektívebb program. A segítség adható a fizikai vagy az immateriális beruházásokra. (pl. marketing). A K+F támogatása a legközvetettebb mód.

Az infrastruktúra területén programok vagy a projektek keretében döntenek a támoga- tásokról. Vannak esetek amikor díjat kell fizetni a projekthez való csatlakozásért.

Minden cél esetében meg kell vizsgálni az alternatív eszközöket is és indokolni kell, hogy miért éppen az adott eszköz került felhasználásra.

A projektkiválasztási kritériumok

Itt értékelésről van szó: koherencia vizsgálat szükséges a projekt kritériumok és a prog- ram célok között, főleg az időközi értékelések esetében. Meg kell határozni:

- Mik voltak a projekt kiválasztási kritériumok?
- A kritériumok valóban relevánsak a program céljai szempontjából?

Az operatív felelősség megosztása

A beavatkozás inputjai nemcsak pénzügyi tényezők – vannak humán és szervezeti inputok is melyeket igen nehéz pontosan kezelni. Meg kell állapítani, hogy kik felelősek a program megvalósításáért – minden szinten és a különböző szintek közötti együttműködés miként van megszervezve. Vizsgálandó, hogy valóban minden célnak van-e felelőse.

Miután az EU Strukturális Alapok közös megvalósítású programok, vizsgálni kell a partnerségből adódó belső és külső koherencia kérdéseit, és az esetleges késések okait is.

1.4 A program információs rendszerének vizsgálata

Az információs rendszer valamennyi összegyűjtött információt tartalmazza. Az információk egy része aggregált formában van és táblázatos alakban használható fel.

A várható eredmények vizsgálata

A program logikájának lebontása az egymáshoz kapcsolódó célok különböző szintjeinek megállapítását szolgálja. A célok minden szintjén (operatív, specifikus és átfogó) meghatározzák a várható outputokhoz és hatásokhoz való viszonyt.

Az outputok a végső kedvezményezett tevékenységének a termékei, és ezek mutatják a bekövetkezett változásokat. Valamely output azonosításánál feltehető a következő kérdés: feltétele volt ez a közkiadásnak? Az outputokért a végső kedvezményezettek teljes felelősséget viselnek, ők a monitoring rendszeren keresztül állandóan jelentenek. Outputok pl. a megépült út, a rehabilitált hulladéktelep, a megépített tisztítómű és a program által finanszírozott tanfolyam.

Az eredmények a program által a közvetlen címzettek felé azonnali jelleggel nyújtott előnyök (esetleg hátrányok). Az előny akkor azonnali, ha az érintettek a program outputjaival közvetlen interaktív módon élvezik. Egy speciális projekt várható eredményei általában rögzítésre kerülnek a monitoring eljárás során, mert a végső kedvezményezett által benyújtott támogatási pályázat ezeket külön kiemeli.

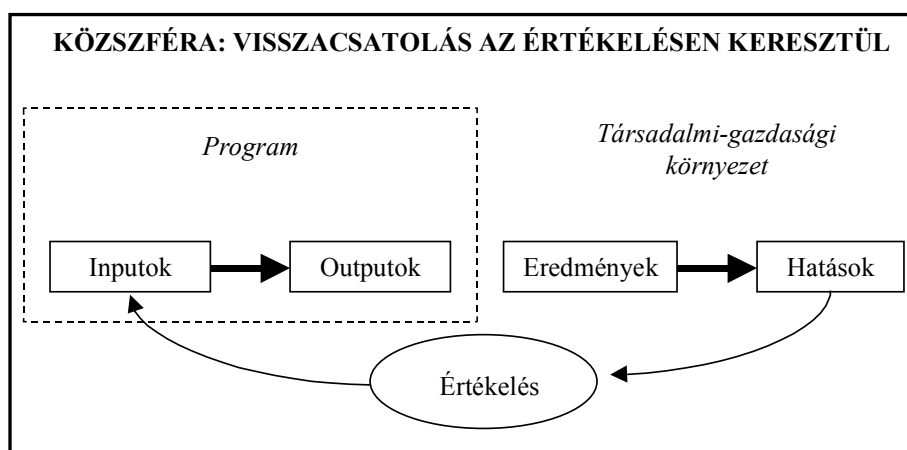
Az érintettek által tapasztalt változásokhoz tartozó eredmények például az utat használók időmegtakarítása, a telefondíj csökkenése, a megszerzett képesítések, a farmer tevékenységek diverzifikálása, az iparban létesített új termelőkapacitás, a tanácsot hasznosító cégek elégedettsége.

A várható hatások azonosítása

A hatások a közvetlen vagy azonnali interakciók a program és az érintettek között. Így, a hatások első kategóriáját azok a következmények képezik, amelyek megjelennek és

középtávon fenn is maradnak a közvetlen érintettek szintjén, például az út forgalma egy évvel a megnyitás után, a hallgatók elhelyezkedése 12 hónap múltán, a fenntartható munkahelyek száma a támogatással épített üzemben, a támogatással létrehozott cégek túlélése. Bizonyos hatások váratlanul jelennek meg (nem várt hatások – mellékhatások) – ezek azonban nincsenek benne a program logikában.

A hatások második kategóriáját azok a következmények képezik, amelyek rövid vagy középtávon hatnak a nem közvetlen célcsoporthoz tartozó emberekre vagy szervezetre. Ezek a hatások keletkezhetnek a szomszédságban (pl. a rehabilitált hulladéktelep vagy tisztítómű szomszédságában lakók életminősége).



A hatások terjedésének mechanizmusát két kategóriába sorolják:

- piaci hatások (pl. a kínálatra, illetve a beszállítókra gyakorolt hatás),
- nem-piaci hatások (pl. a régió javuló imázsának pozitív hatása vagy a károsított környezet negatív hatása).

A nem-piaci hatások vagy más szóval externáliák nincsenek figyelembe véve a magándöntésekben, még akkor sem, ha magánérdekekbe ütköznek. A közcélú programokban tehát különlegesen fontos az azonosításuk.

Az időproblémák és közvetett voltuk miatt a végső kedvezményezetteknek nehéz figyelembe venni a hatásokat a maguk mindennapi végrehajtói munkájukban. Ezeket tehát fontos vizsgálni az értékelési munka során.

Az értékelésnek vizsgálnia kell a mutatók rendszerét és főleg ellenőriznie kell, hogy mennyire jól tükröződnek vissza azokban a célok (a mutatórendszer minőségi kritériumai). Ha szükséges az ex ante vagy az időközi összefüggésben az értékelőnek javaslatokat kell kidolgoznia a mutatók kijavítására.

Inputok, outputok, eredmények és hatások egy út példáján

A példában egy elszigetelt völgy fejlesztését egy út kiszélesítése szolgálja.

Input: az előirányzott költségvetés – a kisajátítási jogszabályok, a mozgósított vállalkozások, az információs eszközök, stb.

Output: az új út hossza (km), a sávbővítés, a megjavított út felület, stb.

Eredmények: az új utat igénybevevő autók száma, a két végpont közötti lerövidített utazási idő, kevesebb baleset – de megnőtt a szennyezés is a környéken

Hatások: Az érintett városok gyorsabb fejlődése, a regionális város kínálta kikapcsolódási lehetőségek bővülése (pozitív hatások) – a szomszédos területek értékcsökkenése (negatív hatás) vagy a balesetek csökkenése (pozitív hatás, bár nem a program által közvetlenül kitűzött cél) stb.

Összefüggésorientált információ

A program mutatók a program megvalósításának minden szempontjára kiterjednek és monitorozzák azok hatásait (az eredményeket és a hatásokat) a legközvetlenebbtől a legközvetettebbig, például mérik, hogy mennyire lehetett elérni egy prioritási csoportot vagy milyen fokban lehetett fenntarthatóvá tenni a program kedvezményezettjeinek biztosított előnyöket. A monitoring és az értékelés keretén belül a programmutató megmutatja hogy valamely beavatkozás mennyire sikeres.

Az összefüggésmutatók viszont a teljes népességre vonatkoznak és nem tesznek különbséget aszerint, hogy a program érintette-e őket vagy nem, például kimutatják, hogy valamely népesség milyen mértékű szükséglet szenved vagy milyen elmaradást kell behozni. Értékelni tudják, hogy valamely cél mennyire felel meg az adott népességnél jelentkező problémáknak. Az értékelésben az összefüggés-mutató ki tudja mutatni, hogy a beavatkozás elvesztette-e az értelmét vagy módosításra szorul-e.

Mindkét mutatótípusnak fontos szerepe van a program-értékelésben. Az elméleti helyzetet bonyolítja, hogy az ún. társtényezőkből is létrejönnek hatások. A várt végső helyzet három részre bontható:

- kezdeti helyzet,
- várt hatás,
- társtényezők hatása.

Minden célra nézve értékelni kell, hogy kapcsolható-e mutatóhoz és melyik fázisban. Ha szükséges, az olyan célfeladatoknál, amelyeknél nincs, az értékelésnek javasolnia kell mutatókat – ha mást nem, minőségi jellegűeket.

Az outputok és az eredmények számszerűsítése

Az információs rendszernek már a programindítás tárgyalásos kezdeti szakaszában fel kell állnia, hogy specifikálja a sikerkritériumokat és számszerűsítse a kívánt hatásokat. Ezt követően létre kell hozni a monitoring apparátust az outputok és eredmények vizsgálatára. Minden végső kedvezményezettnek információt kell szolgáltatnia a program végrehajtók felé jelentések formájában. A program felelősöknek az információkat meg kell vitatniuk a rendszeres monitoring bizottsági üléseken.

Az időközi és ex post értékelések során a rendszeradatokat hatékonyan kell hasznosítani. Az értékelésnek ellenőriznie kell, hogy megfelelő intézkedéseket hoztak-e.

Az értékelésnek azt is biztosítania kell, hogy a monitoring rendszer az elért eredményekről is informáljon. Világosan rögzíteni kell, hogy ki felelős a monitoring és döntéshozói tevékenységért és rögzíteni kell a vonatkozó határidőket. Intézkedni kell a releváns pénzügyi és humán erőforrás kérdésekben is. Így nyomon követhető a pénzmozgás és a program előrehaladása.

Törekedni kell arra, hogy ahol lehetséges, az input és output mutatókat a végső kedvezményezettek és a végrehajtók számszerűsítsék – kötelelességszerűen.

A nagyon jó mutatót jellemzi, hogy a végrehajtáshoz illesztett rendszeres időközönként számszerűsítik - gyorsan előállítható. Az érzékenysége és a megbízhatósága megfelelő, továbbá lehetővé kell tennie a programintézkedéseknek más programok intézkedéseivel való összehasonlítását.

A mutatórendszereknek négy fő ismérvül van:

- az egész programot fedik,
- az outputok, eredmények és hatások kiegyensúlyozva kerülnek mérésre,
- a számokat gyakorlatiasan kezelik,
- relevánsak, azaz egy olyan mutatókészletet képeznek, amely az információk stratégiai és operatív fontosságát figyelembe veszi.

Minőségi információ

A programok környezeti hatásának minőségi értékelési sémája			
1. prioritás / 1. intézkedés: Az ipari és kereskedelmi befektetők számára minőségi telephelyek és helységek			
Cél: A helyi gazdasági növekedés és munkahely-teremtés miatt garantálni kell minőségi ipari és kereskedelmi telephelyeket, helységeket.			
Projekt	Referencia		
	igen	nem alkalmazható	nem
1. Ha a projekt barnamezősen valósul meg, csökkenni fog-e a szennyezett terület és bizonyos épületek termelés céljára lesznek-e alakítva?	1	0,5	0
2. Megfelel-e a projekt a természeti környezet és a települési örökség védelmét szolgáló előírásoknak?	1	0,5	0
3. Tartozik-e a projekthez energiamegtakarító megoldás, víz-visszaforgatás vagy hulladékcsökkentés vagy innovatív környezet kezelés?	1	0,5	0
4. Van-e a helyszínre vonatkozó környezeti hatásvizsgálat vagy vannak-e ilyen intézkedések folyamatban?	1	0,5	0
5. Vannak-e intézkedések, hogy a telephely jól megközelíthető legyen tömegközlekedéssel?	1	0,5	0
6. Van-e olyan fejlesztési terv, hogy javítsák a városi környezetet pl. a közérzet javítása révén? (ez a kritérium kevésbé fontos, ezért az osztályzata kisebb, mint 1)	0,75	0,38	0
7. Tartalmaz-e a fejlesztési projekt javaslatot a környezetre, illetve a tájfejlesztésre vonatkozóan?	0,75	0,38	0
OSZTÁLYZAT ÖSSZESEN:			

Az értékelésnek nem szabad kihagyni valamit azért, mert nehéz a számszerűsítése. Lehet, hogy éppen a legfontosabb célról van szó, jóllehet nem lehet a mutatót számszerűsíteni. A jól strukturált minőségi információ mindig jobb, mint az információ hiánya.

2. A TELJES PROGRAM HATÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE

Az itt alkalmazott módszerek főleg a másodlagos adatokra vagy felmérésekre és a más értékelésekben megjelenő eredmények extrapolációjára támaszkodnak.

A programok fő célja mindig a makrogazdasági vagy a makroszociális szinten létrehozandó tartós strukturális hatás. Ennek megvalósítására általában multiszektoriális stratégiát alkalmaznak, amelynek az a lényege, hogy több elemből tevődik össze (infrastruktúra, tanácsadások, segélyek, képzés, kommunikáció, stb.) és különböző területekre (közlekedés, kutatás, turizmus, stb.) vonatkozik. Minden intézkedés először az érintetteknel jelentkezik eredményekkel és ezután öltenek testet a hatások fokozatosan a távolabbi szinteken.

A teljes program értékelése három fő formát kaphat:

1. Általános értékelés
2. A makrogazdasági hatások mélyebb elemzése
3. A mikrogazdasági és a mikroszociális szinten jelentkező speciális hatások mélyebb elemzése

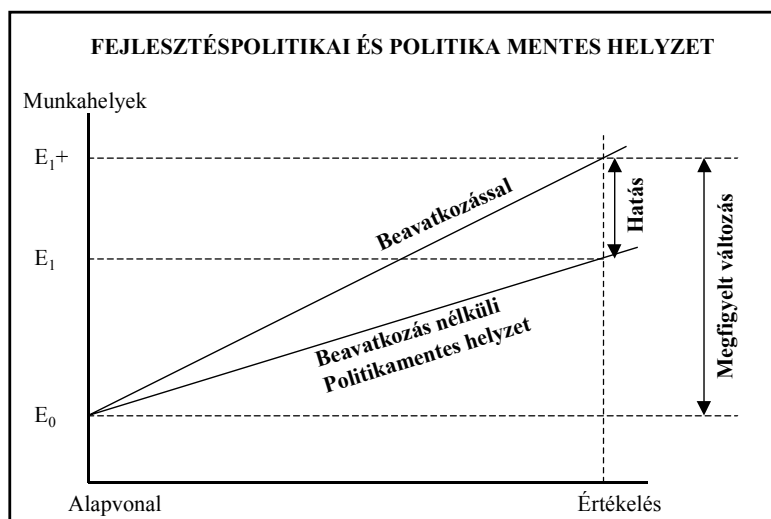
Fontos megjegyezni, hogy az 1. és a 2. a program folyamán bármikor végezhető viszont a 3. csak ex post értékelés során értelmezhető.

2.1 A hatás elemzés módjának megválasztása

A programnak tulajdonítható változás

A program elemzésénél lényeges a megfigyelt változások (pozitív vagy negatív) számbavétele. A változások közül azonban azokat kell kiválasztani, amelyek valóban a programnak tulajdoníthatók. Ezt nevezik nettó, vagy addicionális hatásnak.

Az értékelésnél legfontosabb elem az összehasonlítás.



A hatáselemzést nagymértékben egyszerűsíti, ha csak a végső kedvezményezettre végzik el, például a következő kérdéseket teszik fel a támogatást kapott vállalkozóknak: Mekkora hozzáadott-értéket hozott létre a támogatás a cégnél? Mennyi új munkahely jött létre?

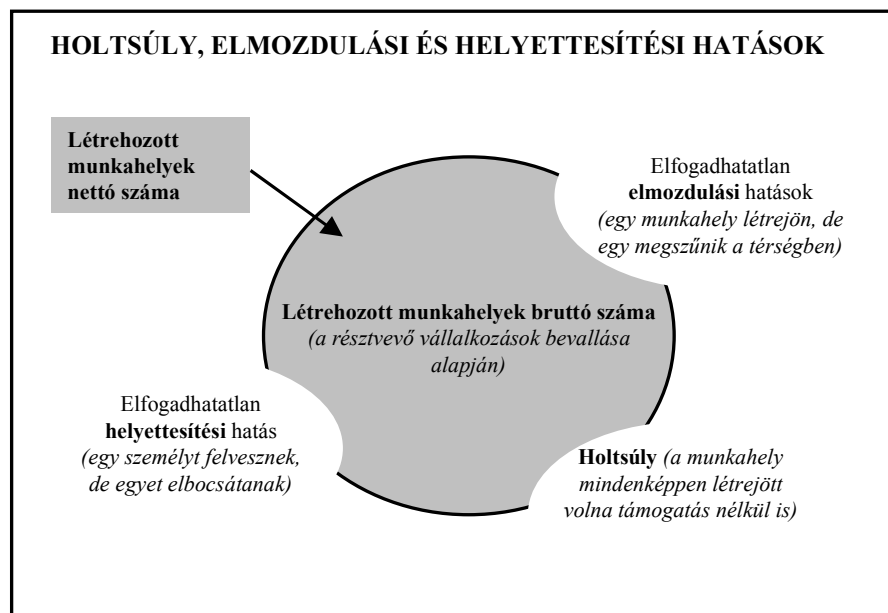
Ezek a kérdések a hatások közvetlen értékelését nyújtják és ekkor nem szükséges az ún. politika mentes helyzet vizsgálata. Ilyenkor lényegében maguk a válaszadók mintegy elképzelik a politikamentes (beavatkozás nélküli) helyzetet.

Az ilyen módszerrel végzett hatáselemzések esetében azonban kiegészítő elemzéseket is kell végezni, mivel az érintettek hajlamosak a túlértékelésre.

A foglalkoztatási támogatással kapcsolatos holtsúly

A leggyakrabban idézett példa, hogy egy cég elhatározza, felvesz dolgozókat és megpróbál erre támogatást szerezni. Számos értékelés kimutatta, hogy ezen a területen a holtsúly igen nagy (a bruttó 40-80%-a). A hatóságok pedig úgy döntenek, hogy miután a munkanélküliség rendkívül nagy probléma, lényegében a holtsúly árát is hajlandók megfizetni a várható nettó eredmény érdekében.

A nettó hatások csak akkor számíthatók a bruttó hatások alapján, ha mind a holtsúly, mind az elmozdulási és a helyettesítő hatások kivonásra kerülnek.



A holtsúly általában összehasonlító csoport technika segítségével számítható.

A holsúly megállapításának nehézségei egy vidékfejlesztési programban

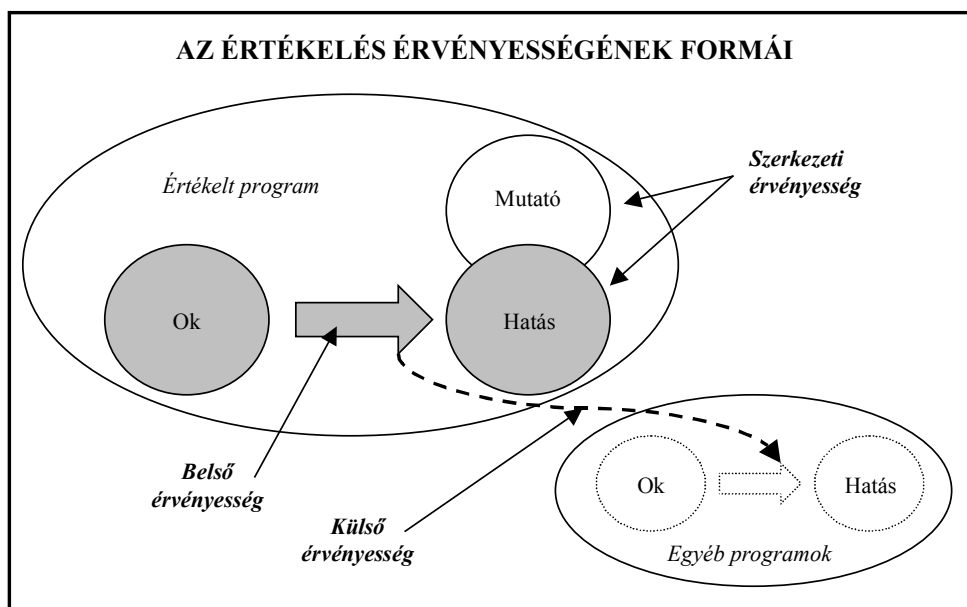
Dániában a farmereket támogatták. Egy felmérésben ezt kérdezték tőlük: "egyért-e azzal, hogy a kapott támogatás javította a diverzifikációs helyzetet?" 75% azt válaszolta, hogy igen, az első körben tehát a holsúly kb. 25%.

Egy következő felmérésben azokat kérdezték meg akiknek, bár kértek, de különböző okokból nem adtak támogatást. Az eredmény kimutatta, hogy a farmerek mindenképpen végrehajtották volna a projektjüket. A holsúly tehát 100% volt. Ez a következtetés persze nem egészen jó, amennyiben néhány farmer éppen azért lett kihagyva mert úgy ítélték meg, hogy maga is szilárd helyzetű. Ebben az esetben egy mélyreható elemzés, összehasonlító csoport révén közelebb kerülhetünk az igazsághoz.

Az elemzés érvényessége

A hatáselemzés érvényességének három formája ismeretes:

1. felépítési,
2. belső,
3. külső.



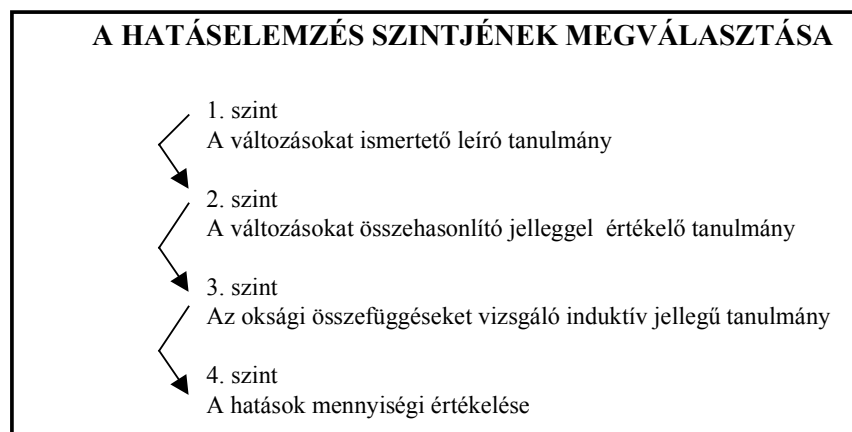
A **felépítési érvényesség** azt jelenti, hogy a mutatók pontosan leképezik a változásokat.

A **belső érvényesség** azt jelenti, hogy az értékelő csoport vitathatatlan következtetésekre jut arra vonatkozóan, hogy a programnak van egy hatása, például a program támogatása megkésztette a közvetlenül vagy közvetve támogatott KKV-k innovációs rátáját (az 1000 munkahelyre eső innovációk száma évente). A belső érvényesség fokozására az értékelésnek a program minden összefüggésére és sajátosságára gondosan ki kell terjednie.

A **külső érvényesség** esetében olyan következtetések kellenek, amelyek általánosíthatók más programokra is. Akkor rendelkezik jó külső érvényességgel az értékelés, ha pl. a KKV-kkel kapcsolatos innovációt megkésztető hatás más régiókban is jelentkezne nagy valószínűséggel. A külső érvényesség abban az összefüggésben igen fontos, hogy mennyire lehet különböző programokban hasonló módszereket alkalmazni. Aból a szempontból is nagyon jelentős, hogy általa lehetővé válik az egyik régió tanulásait kiterjeszteni a többire.

A mélyreható elemzés szintjei

Nagyon fontos annak meghatározása, hogy milyen részletességgel akarjuk elvégezni az elemzést. Egyszerű felszínes elemzést is lehet végezni (1. szint), de lehet óriási erőforrásokat megmozgató mennyiségi elemzéseket is végrehajtani (4. szint). A legfeljebb elemzés lényegében egy egyszerű ismertető leírás. Gyakran készül ilyen értékelés holott ismeretes, hogy ez félrevezető eredményeket adhat.



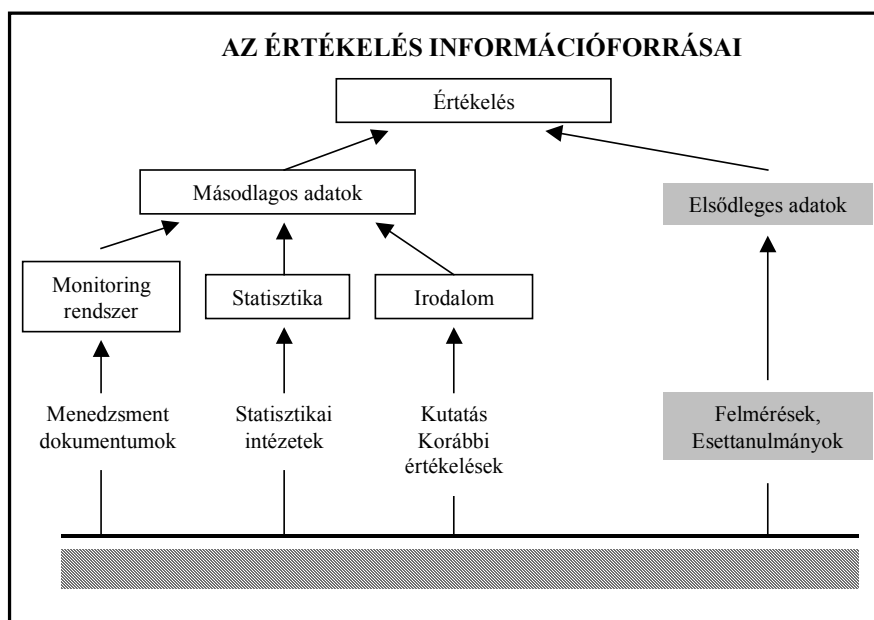
A 2. szintű összehasonlító elemzésnek olyan csoportok, térségek vizsgálatát is magába kell foglalnia, amelyeket a program nem érint. Ritkán alkalmazzák bár nagyon jó eszköz. Jó tájékoztató jellegű mennyiségi és minőségi információt nyújt a program hatások természetére és fontosságára vonatkozóan.

A 3. szintű oksági összefüggéseket vizsgáló értékelés feltárja a hatások működési mechanizmusait és a számos társadalmi-gazdasági összefüggést.

A legrészletesebb elemzést a 4. szint biztosítja, amely a programhatások mennyiségi fontosságát vizsgálja versenyhelyzetet, ok-okozati viszonyokat feltételezve. Ez mindig több hónapos igen bonyolult munkát jelent. Megjegyzendő, hogy esetleg nem hozza a várt, jól felhasználható következtetéseket.

2.2 A meglévő információs források használata

Egy hatás értékelése mindig nehéz. A legrobosztusabb becslés céljából javasolható a meglévő információt annyira kihasználni amennyire csak lehetséges, ez viszonylag a leggyorsabb és a legolcsóbb megoldás, ráadásul az első kérdéskörökben általában jól megfelel. A jó tematika eleve mutatja, hogy mi a legfontosabb szükséges információ. A már meglévő információ képezi az ún. másodlagos adatokat míg a speciálisan az értékelés számára gyűjtött adatokat nevezik elsődlegesnek.



A program végrehajtási dokumentumok

A program végrehajtási dokumentumok a tervezett és a tényleges kiadásokat tartalmazzák, általában mérleg formájában. Az adatoknak prioritás, intézkedés és projekt szinten is rendelkezésre kell állniuk. Az alapadatok minden projekt esetében tárolva vannak hozzáférhetőek, de ezeket különösen az alábbi négy esetben célszerű folyamatosan figyelemmel kísérni, hiszen csak így módon biztosítható, hogy az alábbi kulcsproblémák megoldására tervezett pénzüsszegek valóban e területeken kerültek felhasználásra:

1. környezetvédelem,
2. elmaradott térségek támogatása,
3. legkisebb vállalkozások,

4. város és vidék eltérése a költség/új munkahely adatban.

Statisztikai adatforrások

Ezek általában nagy egységes területekre vonatkoznak, mint régió, állam, vagy EU. Akkor alkalmazhatók, amikor teljes népességet, gazdaságot vagy egy térségen belül egy speciális népességet vizsgálunk. Miután nincs köze az adott programhoz, az e forrásból származó információt kritikával kell kezelni, például a statisztika jelentős növekedést mutat a munkanélküliségben, mert a dolgozó népesség hirtelen megnőtt; ugyanakkor a vizsgált program sok új munkahelyet teremtett.

A hatáselemzésben a statisztika hasznos jelzéseket adhat a külső tényezők alakulására nézve, és ezek a megfigyelt bruttó hatások interpretálásában jól felhasználhatók. Használata ugyancsak hasznos lehet az extrapolációkban például ha azt mutatja, hogy az elmúlt két év folyamán az átlagos vállalkozós nagyság 4,5 munkahely, és ez mint együtthető felhasználható a vállalkozási aktivitás támogatásának hatásbecslésében.

Jól elérhető statisztikai adatbázis az EUROSTAT REGIO, ami kb. 70 szabvány táblázatot ad területenként: demográfia, gazdaság, munkanélküliség, munkaerő, energia, mezőgazdaság, közlekedés és K+F. Ugyancsak jól használható legújabbban az ELIZE adatbázis:

- ipari vállalkozások,
- foglalkoztatás,
- keresetek és bérek,
- forgalom,
- beruházások,
- Az adatok kb. harminc gazdasági szektorra vannak lebontva és két nagyság kategóriába vannak sorolva (+ - 20 munkavállaló).

A regionális statisztikák általában nem túl részletesek titokvédelmi okokból. A maximális minták 10000, illetve 40000 kérdőív egész EU-ra. Ezek csak a régiókra nézve relevánsak. Még ha a régiókra nézve kellően részletesek is, az adott programra nézve nem, további nehézséget okoz a két-három éves késedelem is.

2.3 Új információ gyűjtése

Bizonyos esetekben elegendő egy jó minőségű monitoring rendszer a kielégítő értékeléshez, az extrapolációkhoz. Vannak azonban esetek amikor speciális kutatások szükségesek és elsődleges adatok gyűjtése nem kerülhető el.

Interjú a végrehajtókkal és a végső kedvezményezettekkel

A program végrehajtók allokálják és kezelik a forrásokat, és a végső kedvezményezettek valósítják meg a programot. Az érintett személyek és szervezetek közvetlenül vagy közvetve részesülnek a program előnyeiből (akikért van a program). Miután e különböző szereplők – ahol egyébként előfordulhatnak átfedések – az információt a program különböző szintjein kapják, az információgyűjtés kapcsán érhetők el leginkább.

A végrehajtási adatok másodlagos adatok amelyek a végrehajtókon keresztül gyűjthetők be. Nagyon lényeges a végrehajtók és a végső kedvezményezettek véleménye az értékelés témájáról – ezt interjúk révén lehet megtudni. A sokféle begyűjtött véleményből külön figyelmet érdemelnek azok, amelyek a program sikerére és hibáira vonatkoznak.

Lehetséges kérdések:

- Milyen intézkedéseket, tevékenységeket és projekteket tekint sikeresnek vagy hibásnak?
- Mivel magyarázhatók a sikerek vagy kudarcok?
- Mi tekinthető különösen sikeres projektnek?
- Melyek egy ilyen bírálat spontán használt kritériumai? (hatásosság, hatékonyság, relevancia?)

Az interjúk révén összegyűjtött információ hasznos kiegészítője lehet a végrehajtási adatoknak, A munka e fázisában az értékelő csoportnak erősen összpontosítania kell a programhatások vizsgálatára. A végrehajtók és a végső kedvezményezettek sokszor hajlanak arra, hogy a sikert vagy kudarcot annak alapján ítélik meg, hogy a szabályok alkalmazása mekkora nehézségekkel járt vagy, hogy milyen nehézkes volt a bürokrácia. Az értékelés azonban azt kell tükrözze, hogy az érintettek számára vajon fenntartható eredmények születtek-e. Valamely projekt lehet problematikus a bürokrácia szempontjából, de ugyanakkor példásan sikeres lehet a hatásossága szempontjából (bár sokszor az ellenkezője történik).

A megbízóval való megállapodás szerint az értékelő csoport az egyéni interjúkat kiegészítheti olyan megbeszélésekkel (meeting), amelyeken legfeljebb tíz fő végrehajtó vagy végső kedvezményezett vesz részt. Ezek különböző elvek szerint szervezhetők (városok, tématerületek vagy program szintek szerint).

Interjúk az érintettekkel

Definíció szerint a társadalmi-gazdasági programok egyidejűleg több beavatkozási területet fednek le – több szektort – és számos, gyakran heterogén csoportot (pl. KKV-k, vállalkozók, farmerek, függetlenek, munkanélküliek, kutatók, stb). Következésképpen a program átfogó értékelése mindezekre ki kell terjedjen, ugyanakkor a költségekkel is gazdálkodni kell.

Nagyon jól használható elsődleges adatgyűjtő technikák a fókuszcsoporthoz és az esettanulmányokhoz.

2.4 Az érintettekre gyakorolt valamennyi hatás elemzése

Emlékeztetünk rá, hogy itt a program átfogó értékeléséről van szó.

Az elsődleges és a másodlagos adatok kombinációja

Az értékelő csoport azzal kezdi munkáját, hogy a program során létrejött változások megfigyelésével elemzi a hatásokat. Érdekes a statisztikai adatokat összevetni a végrehajtott adatokkal, before – after vonatkozásban.

Olyan adatok kombinációja, amelyek érthetővé tesznek egy hatást

Egy 1994-99 között működő ERDF Spanyol Objective 1 program több intézkedésére vonatkozó értékelhetőségi tanulmányban több értékelési kritériumot határoztak meg a tevékenység típusa alapján. Valamennyi ilyen kritériummal kapcsolatban javaslatot is tettek 3-11 mutatóra, illetve megfelelő információ forrásra, és összesen 123 mutatót javasoltak. Ebből kb. 40-et mindjárt kezdetben elvetettek miután elérhetetlennek bizonyultak. Az értékelők ekkor a megmaradt mutatókat felosztották olyanokra, amelyek kontraszt információt adtak (Valencia tartomány – Spanyolország viszonylatában) és olyanokra, amelyek periodikusan közzétett információk voltak (1990 – 93). Továbbá még olyanokra, amelyeket bár nem lettek közzé téve, de az utóbbi időkre meg lehetett szerezni. Az így felállított információkat vizsgálták az értékelési jelentésben és ezekre végeztek mélyreható elemzéseket gráfok segítségével. A gráfok révén lehetővé vált a program megvalósítása előtti időkből uralkodó (kedvező vagy kedvezőtlen) trendek vizsgálata és annak megállapítása, hogy a következő években ezek a tendenciák hogyan változtak. A változásokat akkor minősítették pozitívnak, ha javították a régió helyzetét és fordítva. A változás mértékét pedig jelentéktelen, szerény, illetve erős jelzővel illették.

Pl. "az energiaforrások hatékonyságának növelése és diverzifikálása" kritériummal kapcsolatban azt a mutatót használták, hogy hány cég alkalmaz földgázt (Valencia % Spanyolországhoz képest). 1990-93-ra ez a mutató kedvezőtlen trendet mutatott. 1994-től, a program megvalósításának kezdetétől kezdve viszont pozitív változás volt megfigyelhető.

Különösen jó kombinációk érhetők el a földrajzi információs (GIS) rendszer révén.

A hatásmechanizmusok feltárása

Esettanulmányok vizsgálják a tevékenységek, a projektek és esetek korlátozott körét és monográfiákban írják le néhány oldalon.

Mennyiségi becslések, értékelés extrapoláció segítségével.

Valamely hatás mennyiségi becslése vagy akár csak létezésének kimutatása az értékelés központi témája. Erre leginkább az összehasonlító csoportok, a regresszió analízis, továbbá a makrogazdasági hatások modellezése alkalmas.

Egy időközi vagy ex post értékelésben az output adatok alkalmazhatók az extrapoláció bázisaként, például egy újonnan épült turistaházban az ágyak száma felhasználható a létrehozott munkahelyek/ágy viszony becslésére.

A szinergia hatások elemzése

A programot úgy állítják össze, hogy a benne lévő projektek és intézkedések mind ugyanarra a célra irányuljanak. E projektek nem függetlenek és nem szabad a különálló hatásaikat egyszerűen összeadni vagy szintetizálni az értékelésnél. Ellenkezőleg, a program összetevőinek erősíteniük kell egymást az ún. szinergia hatások révén.

Szinergia hatásokat létrehozó mechanizmusok a programban (példák)

A Cambridgei Politikai Tanácsadók tanulmánya a következő felsorolást adja szinergiát adó hatásokra:

Kritikus tömeghatás: valamely elszigetelt projektnek nem lenne hatása egy bizonyos megfelelő kritikus tömeg nélkül

Mellékhatás: ugyanazon területen több projekt jelenléte költségcsökkentő hatást fejt ki

Bemutató hatás: a tevékenységek megisméltése a példák nyomán

Beállító hatás: a különböző tevékenységek közötti jobb koordináció

Kapacitás hatás: valamely elszigetelt köztevékenységnek nem volna hatása egy bizonyos kritikus tömeg nélkül

Termelékenység hatás: a köztevékenység léptékének gazdaságossága maga javítja meg a termelékenységét

Felszabadító hatás: valamely projekt megvalósítása lebontja a korlátokat egy másik projekt előtt

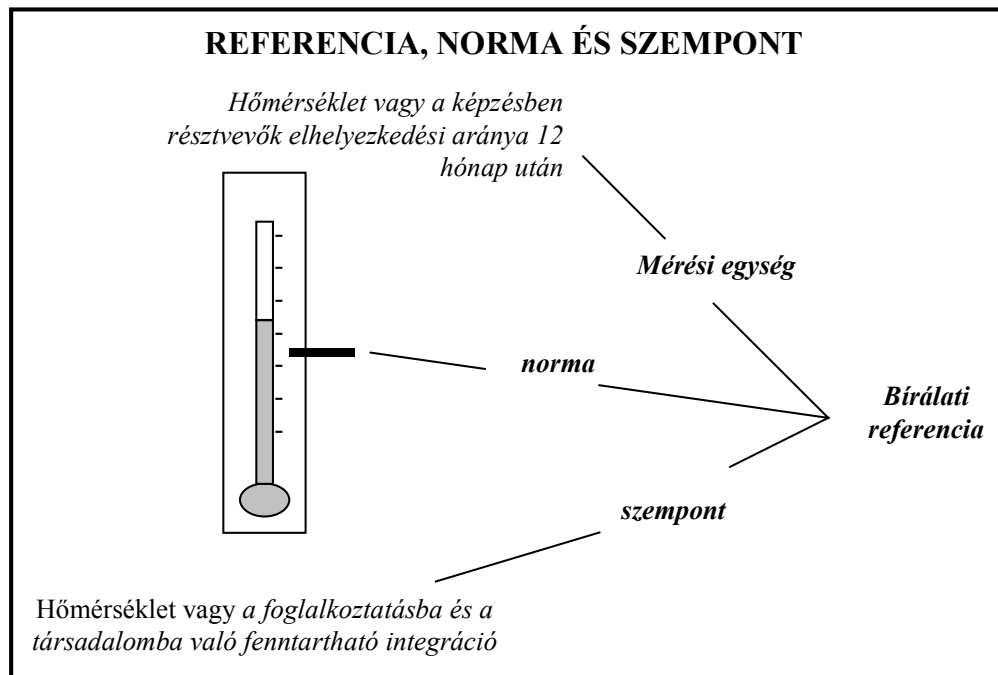
Impulzus hatás valamely projekt megvalósítása ösztönöz egy másik projekt megvalósítására.

Habár a szinergia igen fontos, önmagában nem igen vizsgálják. A MEANS-program kifejlesztett egy mátrix módszert, amellyel viszonylag egyszerűen lehet a kérdést külön is kezelni.

2.5 A bírálatok megfogalmazása és az értékelés következtetései

Bírálati referenciák

Lényegében értékek elbírálásáról van szó. Az értékelés hitele (híhetősége) a bírálat referenciáinak tisztázásán múlik – ezt gyakran elmulasztják megtenni. Az értékek megítélése egy vagy több kritérium révén megy végbe. Ezek a kritériumok mind valamely méréssel vagy betartandó szabvánnyal kapcsolatosak.



A kritériumok osztályozása

Az értékelő csoportnak gyakran különböző kritériumokat kell figyelembe vennie és választani kell közöttük, például egy beavatkozás következtében csak kevés, nagyon drága munkahely jön csak létre, de egy nagyon elmaradott helyen. Ilyenkor világosan kifejtett és indokolható megoldást kell adni. Nehézség esetén lehet az értékelést irányító csoportot kérni, hogy jelölje meg a prioritásokat. Amennyiben ennek is problémái vannak, igénybe vehet egy közvetítőt. Bonyolult esetekben különböző eszközök segítségével igénybe – ilyen a METAPLAN, a SWOT-elemzés vagy egy szakértői panel felállítása.

A következtetések és a tervezet felvázolása

Először is a következtetéseket az értékelendő kérdésekre adott válaszok formájába kell önteni. Ha valamire nincs válasz, azt meg kell magyarázni. Vizsgálni kell a válaszok relevanciáját.

Nem fogadható el olyan átfogó értékelés, amelyben az egyes intézkedésekkel kapcsolatos következtetések egyszerűen egymás után fel vannak sorolva. Feltétlenül vizsgálni kell az összefüggéseket és javaslatokkal kell élni.

Az értékelési jelentés tartalma

A jelentés tartalma fogja át valamennyi elemet, ami az eredmények világos megértéséhez szükséges. A tartalmat megfelelően strukturálni kell. Hat fő rész különböztethető meg:

- 1. az értékelt programra vonatkozó információs elemek: a program és a benne lévő intézkedések története – a dokumentumok elemzése – a felvázolt célok, stb.*
- 2. a módszer leírása – ez bemutatja az értékelés különböző fázisait, utal az értékelést irányító csoport szerepére, az elkészült tanulmányokra és a program korlátaira.*
- 3. Az információ ismertetése képezi az értékelés alapját: az elsődleges és a másodlagos adatok gyűjtésének leírása*
- 4. Az érvek – az elemzések és az interpretációk, amelyek lehetővé teszik a következtetések megfogalmazását.*
- 5. A következtetések világos és pontos leírása – ezeknek választ kell adni a tematikában feltett kérdésekre.*
- 6. Ha a tematika megköveteli, az értékelő csoport véleményét tükröző javaslatokat kell adni. A javaslatokat fontosságuk szerint kell előadni.*

Feltétlenül szükséges ún. vezetői összefoglalót készíteni – ez 2-5 oldalban foglalja össze a 6 pontot.

Az értékelés és a zárójelentés elfogadása

A megbízó vagy általában az irányító csoport, még tervezet fázisban véleményezi az anyagot. A következő lehetséges döntések szülehetnek:

1. Az értékelő csoport nem teljesítette a szerződést és további munka kell szerződés nélkül.
2. Az értékelő csoportnak új helyszíni tanulmányokat kell folytatni azon következtetések és javaslatok alátámasztására, amelyek érdekesek, de kevés ismeret van mögöttük, és ehhez további pénzt – szerződést kapnak.
3. A jelentés mind technikailag, mind minőségileg elfogadható.

Amennyiben a jelentést elfogadták, az értékelő csoport és az irányító csoport táblázatosan osztályozza a fő következtetéseket a következő lehetséges megjegyzésekkel:

1. elfogadott, hiteles és megfelelően alátámasztott következtetés,
2. a következtetés alátámasztása nem kielégítő és további elemzésre van szükség,
3. a következtetés érdekes javaslatokhoz vezet,
4. a következtetés új ismeretet nyújt.
5. stb.

3. A MAKROGAZDASÁGI HATÁSOK ELEMZÉSE

A program átfogó elemzésének kiegészítéseként készülhet makrogazdasági elemzés is.

A beavatkozások regionális vagy nemzeti léptékben a mikrogazdasági hatásoktól függenek, nagyobb léptékben azonban a makrogazdasági mechanizmusok is fontos befolyásoló tényezők.

Ezeket a mechanizmusokat nehéz egyszerű eszközökkel hitelesen értékelni. Meg lehet érteni őket és sematikus módon meg lehet őket jeleníteni. Mennyiségi értékelésük modellezési technikát igényel, amely az utóbbi években speciálisan az EU kohéziós politika értékelésére lett kifejlesztve.

Vajon a regionális vagy nemzeti szintű makrogazdasági hatásokat egyszerűen a mikrogazdasági hatások összege képezi? Ez a vita nem dőlt el, de a makrogazdasági mechanizmusok fontosságát az átfogó fejlesztési célok elérése tekintetében feltétlenül felismerték.

Példák a mikro- és makrogazdasági mechanizmusokra

- 1. A támogatásnak köszönhetően egy cég fejlődik (mikroszint) és többet vásárol a regionális beszállítóktól, aminek következtében azok is többet vásárolnak saját regionális beszállítóiktól, stb. (kínálati hatás-makroszint)*
- 2. A támogatásnak köszönhetően, egy cég bővül (mikroszint) és több kiegészítő bért ad ki, aminek egy részét a régió belül költik el. Ez nagyobb fejlődést hoz létre, amit további bevétel-növekedés követ stb. (többszöröző hatás- makroszint).*
- 3. A beavatkozás teljesen ellát megrendeléssel egy regionális céget, így annak nem kell versenyezni, amikor a megfelelő beruházásokat megteszi (mikroszint), viszont ez az árak növekedéséhez vezet stb. (makroszint).*
- 4. A regionális hatóságok a támogatások érdekében (mikroszint) növelik az adókat és ezzel csökkennek az elérhető bevételek stb (makroszint).*
- 5. A támogatásnak köszönhetően egy cég versenyképesebbé válik (mikroszint) – ez viszont a rivális regionális cégek megszűnéséhez vezet (makroszint).*

3.1 A egyszerűsítések elkerülése

Az egyszerű módszerek nem vezetnek eredményre, amikor a makrogazdasági hatásokat is figyelembe kell venni az értékelésnél. Két viszonylag bonyolultabb megközelítés lehetséges. Az egyik egy logikai modell, amely a program és annak makrogazdasági céljai közötti okokat és hatásokat vizsgálja. Ez a minőségi megközelítés azokat a hatásokat emeli ki, amelyek a fejlesztés szempontjából a legfontosabbak, az ún. strukturáló hatásokat. A második megközelítés mennyiségi jellegű, ökonometriai modell felállítását követeli meg, ami szimulálja a regionális gazdaság fejlődését a

sát követeli meg, ami szimulálja a regionális gazdaság fejlődését a programmal és anélkül, így vezeti le a becsült hatást.

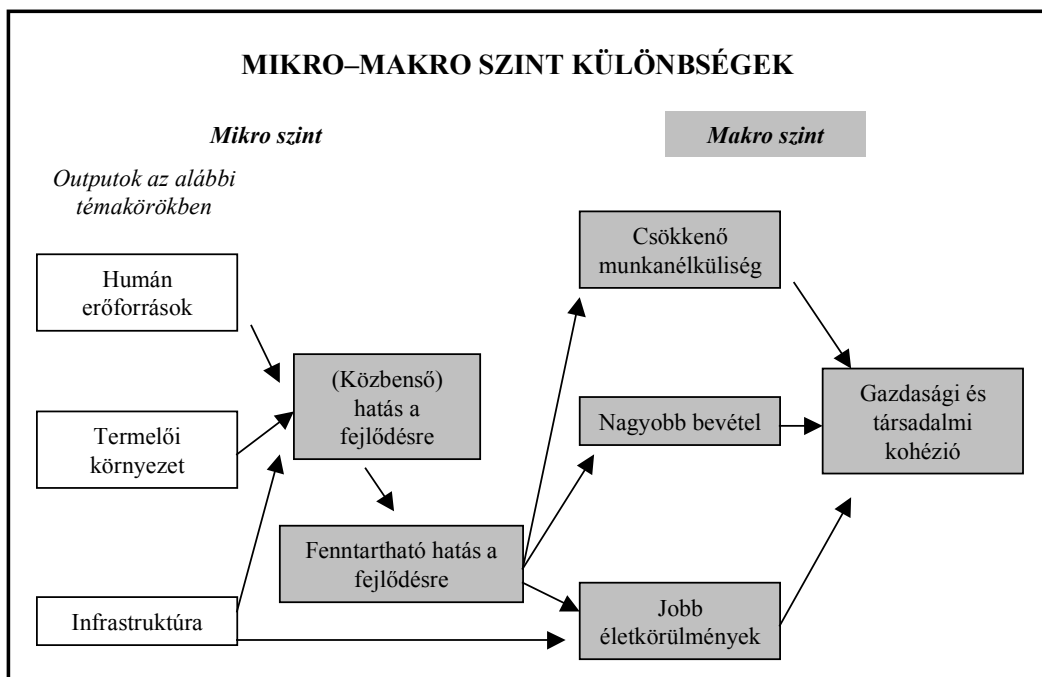
3.2 A mikro és makroszinten összekapcsolódó hatások

A fejlesztési program célja fenntartható strukturális változás előidézése a régióban vagy országban. A kívánt hatások két dimenzióval rendelkeznek: olyan hatások, amelyek hatása a támogatás után is állandó és olyan hatások, amelyek a makrogazdasági szinten és az osztársadalmi szinten jelentkeznek.

Ezzel ellentétben, a program outputjai mindig a mikrogazdasági és mikrotársadalmi szinten vannak jelen meghatározott időben. Ezek nem vehetők úgy, hogy határozatlan ideig tartanak, mert ez implicit módon a programot is veszélyeztethetné. Az értékelésnek meg kell próbálnia azonosítani azon hatásokat és okokat, amelyek lehetővé teszik egy adott időpontban fennálló outputok és az állandó hatások, illetve a mikro és a makroszintek közötti kapcsolatok létrehozását.

A társadalmi-gazdasági kohézióra gyakorolt általános hatás

Az ábra vázolja a mechanizmusokat, amelyek összekapcsolják a program outputjait a társadalmi-gazdasági kohéziós politika általános céljaival. Ez a beavatkozásoknak a fejlődésre gyakorolt hatásait logikailag ábrázolja a strukturáló hatások mechanizmusai révén.

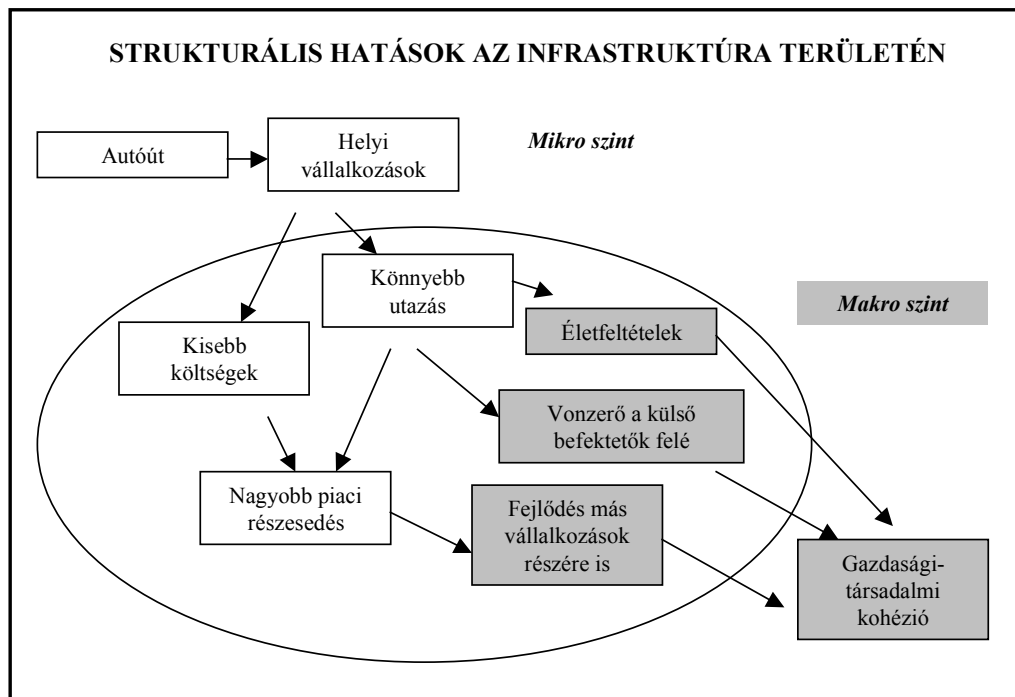


A beruházások hatása az infrastruktúrára

Az infrastrukturális hatások lényegében közvetettek és kollektíven részesül bennük minden vállalkozás és személy.

Példák infrastrukturális projektekre, amelyek makrogazdasági szinten fenntartható hatást fejtenek ki

- 1. Új kikötő, út, autópút vagy villamos hálózat csökkenti a térségi cégek költségeit és fokozza versenyképességüket.*
- 2. Csatorna vagy vízellátó rendszer segít a helyi vállalkozások előtti akadályok elhárításában – egy repülőtér előmozdítja a turizmus fejlődését.*
- 3. A telekommunikációs hálózat lehetővé teszi új kapcsolatok kialakulását a helyi vállalkozások között. Ezek javítják a regionális innovációs hálózatok működését, ami viszont javítja a térségi KKV-k versenyképességét.*



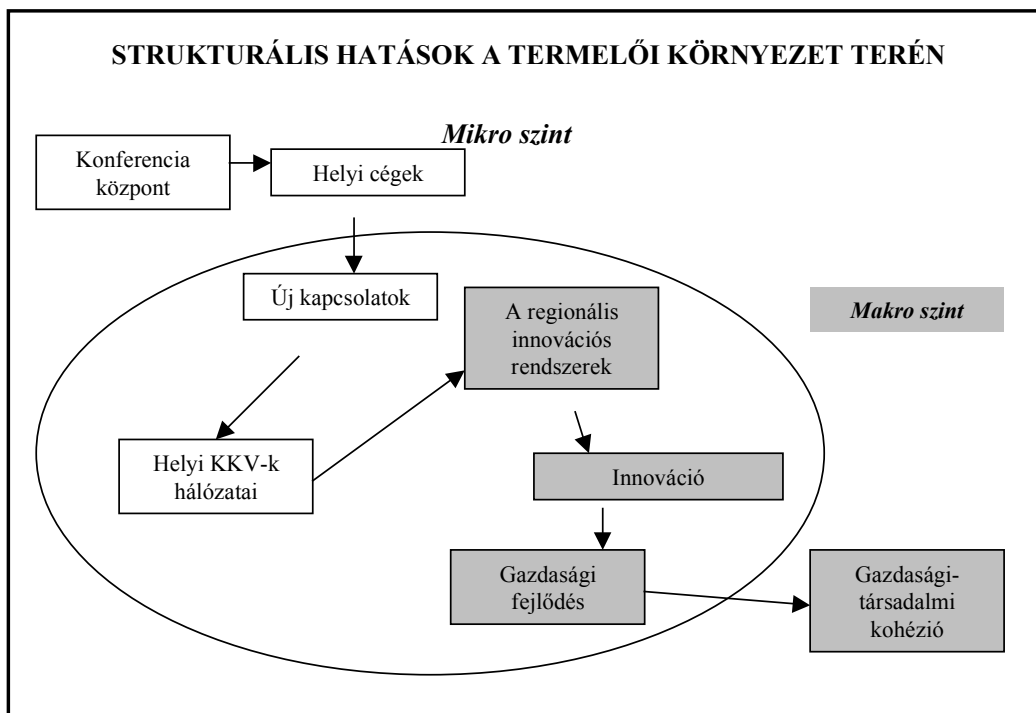
A beavatkozások hatása a termelői környezetre

Hosszú ideig a regionális politikák az ún. kapacitás jellegű beruházásokra voltak alapozva. E logika szerint a támogatott beruházások növelnék az olyan áruk termelői kapacitását, amelyekre kielégítetlen igény mutatkozik.

Ma, amikor a támogatás közvetlenül a vállalkozókra irányul, teljesen más a helyzet. A szándék bátorítani, illetve ösztönözni a kiadásokat, hogy azok közvetlenül növeljék a

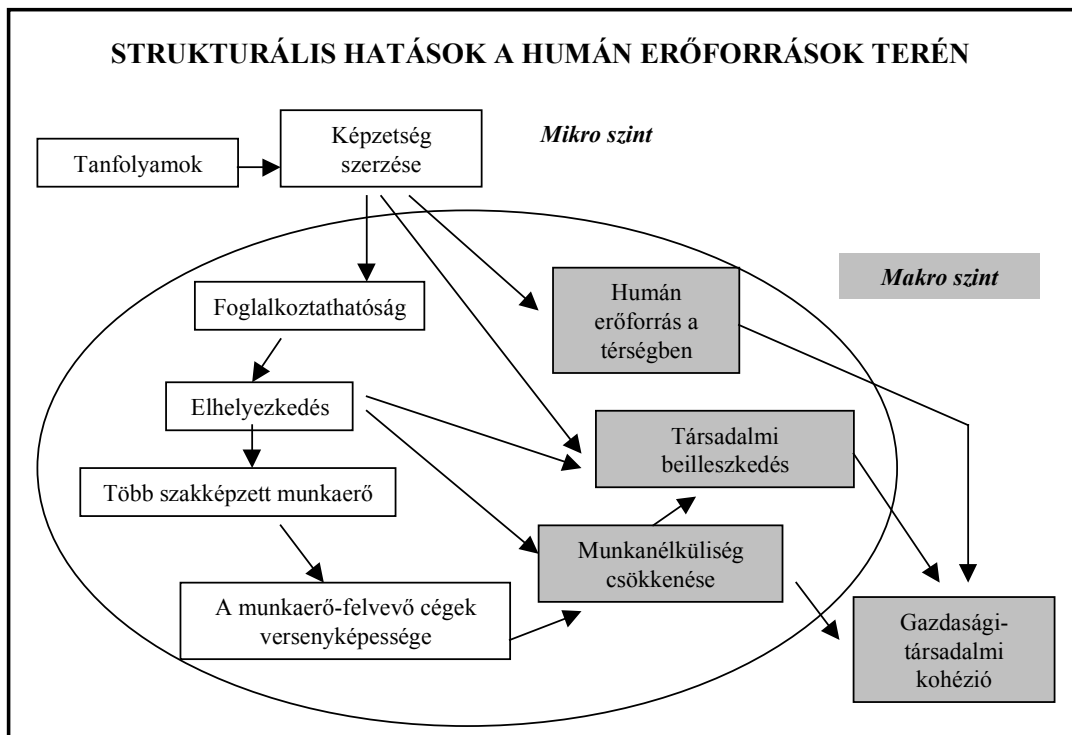
támogatott cégek versenyképességét. Az az elv érvényesül, hogy az EU-támogatás segítse a cégeket versenyképességük létrehozásában. A versenyelőnyök az árversenyben válnak láthatóvá, ami a termelékenység növekedésével, illetve a költségek csökkentésével jön létre. A láthatatlan vagy immateriális előnyök a mindinkább döntő világpiaci versenyben jelentkeznek, például innováció fejlesztés, marketing, minőség, stb.

A termelői környezet minden olyan tényezőt magában foglal, ami a cég belső szervezeten kívül esik. Az ábra vázolja, hogy egy program keretében támogatott konferencia központ hogyan fokozza a térségi vállalkozások versenyképességét.



A beavatkozások hatása a humán erőforrások területére

A támogatás kezdeti hatása a humán erőforrásokra a képzések és teljesítőképesség megnövekedésében nyilvánul meg. A koncepció az, hogy az oktatási és képzési tevékenységek beruházása igen fontos, ami képes hidat építeni a képzési tevékenységek eredményei és a makrogazdasági hatások között. A humán tőke mérhető hatást gyakorol a munkaerő termelékenységére. A humán erőforrásokba való strukturális beavatkozások közvetlenül hatnak az érintett csoportokra növelve az elhelyezkedési lehetőségeiket. A vállalkozásokra is előnyösen hatnak az ilyen beavatkozások. Ezek azonban inkább közvetetten részesülnek az előnyökből. Sok nem gazdasági hatás is jelentkezik, pl. a munkanélküliség által tönkretett társadalmi kapcsolatok helyreállítása, de a fő hatás a munkába állás lehetősége.



Makrogazdasági és stratégiai hatások

A kohéziós cél a régiók és a társadalmi kategóriák közötti különbségek szűkítését jelenti. E cél elérése érdekében a támogatott térségeknek az átlagnál gyorsabban kell fejlődniük. A programoknak tehát nemcsak a fejlődést hanem az emögött lévő hajtóerőt is ösztönözni kell.

Erre különböző stratégiák léteznek.

Be lehet vonni külső erőket, beruházást, bevándorlást, technológia transfert. Ennek a lényege, hogy a vonzerőt kell növelni, például alacsonyabb telekárak stb.

Önmagában egy cég áttelepülése még nem siker, mert nincs garancia arra, hogy ott is marad. Bizonyos beruházás fajtákra éppen az a jellemző, hogy nagyon mobilisak, és néhány év múltán továbbmennek, ezért arra kell törekedni, hogy erős és tartós kapcsolatok alakuljanak ki.

Belső erők bevonásával is lehet beavatkozni. Ideális esetben ezek a belső erők az egészséges gazdasági élet talaján jönnek létre, és mély gyökerek tartják helyben a vállalkozásokat, a munkaerőt is.

Valamely térség gazdasági alapját erősítheti, ha specializálódik egy felívelő szektorra. A program ennek a megerősítését célozza és közvetett támogatással ösztönzi a stratégiai és dinamikus fejlődő szektorokat: például képzés, közösségi szolgáltatások, háló-

zatok, információs hozzáférés, innováció, kutatás, stb. A belső fejlődés egyik legfontosabb előidézője egy helyi nem kereskedelmi jellegű hálózat, amely helyi cégek és gazdasági szereplők formális, ill. informális jellegű kapcsolatán alapszik.

A belső fejlesztést nem szabad csak tisztán gazdasági szempontok szerint értékelni, a teljes komplex környezetet kell figyelembe venni. A helyi potenciál fogalma olyan tényezők együttesét jelenti, amelyek vezérlik a növekedési folyamatot – az innovációs kapacitást, az intézményi dinamizmust, a fejlődéshez való affinitást stb.

3.3 Mennyiségi becslés (értékelés)

Ideális esetben a mennyiségi megközelítés lényegében egy modellezést jelent. Ez azonban soha nem hajtható végre teljes tökéletességgel, de komoly eredmények azonban már vannak.

A modellezési technika a teljes gazdaság és a különböző piacok egyszerűsített működését képezi le. A modell vázolja a gazdasági egyensúlyokat, de képes érzékelteni az ösztönző változásokat vagy a sokkhatásokat is, mint pl. az olajárak ugrása. A modellváltozók beállításával új piaci egyensúlyokat lehet ábrázolni.

A hozzáférhető makrogazdasági modellek általában nemzeti szintűek. A regionális vagy helyi szintű modellek ritkák, mert a gazdasági folyamatok nagyon gyorsan eloszlanak az érintett térségen kívül.

Az EU strukturális beavatkozások vonalán a legkorszerűbb makrogazdasági értékelési kísérlet a HERMIN-modell volt. Ez Spanyolországot, Írországot és Portugáliát ölelte fel. Ennek kapcsán dolgozták ki a kínálati-oldali hatás fogalmát. Korábban csak az ún. kereslet-oldali hatással foglalkoztak. Ennek az volt a lényege, hogy a program által elköltött közpénz folyamatosan cirkulál a regionális gazdaságban a vállalkozások és a háztartások révén. E modellben nincsen figyelembe véve a termelékenység és a versenyképesség növekedésének a hatása. Ha csak a kereslet-oldalt vizsgálják, akkor valóban az jön ki, hogy a támogatás megszűntével a hatások is megszűnnek. Ez nyilván ellentmond az egész támogatási koncepciónak – így a kínálat-oldali elemzések egyre inkább előtérbe kerülnek.

4. MÉLYREHATÓ ELEMZÉSEK

A mélyreható elemzés egy input kategóriára, egy népesség csoportra, illetve mechanizmusra vonatkozik a hatások jobb megismerése céljából. Az átfogó elemzés tartalmazhat egy vagy több mélyreható elemzést. Van, amikor csak mélyreható elemzést végezhetnek valamely kérdés tanulmányozására. Jóllehet a tematikai értékelés szintén egyetlen kérdést vizsgál, nem azonos a mélyreható elemzéssel. A tematikai értékelés azt vizsgálja, hogy valamely hatás (pl. a KKV-k versenyképessége) miképpen érhető el különféle beavatkozásokkal vagy miképpen kell finanszírozni bizonyos speciális területeken (pl. K+F) a beavatkozásokat, hogy a kívánt hatásokat elérjék. A mélyreható elemzés kevésbé komplex és olyan speciális beavatkozás értékelése, amelytől egy fontos hatást várnak (pl. a K+F hatása a KKV-k versenyképességére). Mivel főleg a területen lezajló hatások megfigyelésére koncentrálnak, így az időközi és az ex post értékelésekben van helye.

4.1 Valamely program belső logikájának részletes elemzése

A program logika sematikusán is ábrázolható a célfa formájában, ahol az átfogó célok képezik a törzset és az outputok az ágakat. A mélyreható elemzésnél egy ágat külön választanak és ezt vizsgálják meg nagyobb részletességgel.

Logikai keret

A logikai keret technikát eredetileg az ex ante projekt értékelésre fejlesztették ki és általa gyorsan és egyszerűen lehet leírni az outputok és a várható hatások közötti logikai viszonyokat. Ennek az a lényege, hogy a várható outputokat, a fő logikai lépéseket mátrixban ábrázolja elkülönítve az átfogó hatás eredményeket. A logikai keret úgy írja le a célfa ágait, hogy az ágakat általában alulra helyezi (outputok) és a törzset pedig felülre (átfogó hatás).

Az értékelő csoport minden logikai lépésnél megállapítja, hogy milyen eszközök révén lehet igazolni az elért célokat (sikerindex). Ugyanakkor azt is definiálni kell, hogy mi tekinthető sikernek vagy kudarcnak. Azáltal, hogy ki kell tölteni a mátrix e második oszlopát a mutatókkal, egy hasznos minősítés jön létre, amely lehetővé teszi az első oszlopban lévő adatok pontosítását. A harmadik oszlop az ún. feltételeket és kockázatokot tartalmazza, továbbá felsorolja valamennyi olyan külső tényezőt, amely megkönnyítheti vagy akadályozhatja a lépésről lépésre való haladást.

A logikai keret alkalmazásába célszerű bevonni a végrehajtókat és a végső kedvezményezetteket is.

A baloldali oszlop a program hatásait időrendben négy lépésben írja le (outputok, eredmények, specifikus hatások és átfogó hatás). A jobboldali oszlop a lépésről lépésre haladás külső tényezőit tünteti fel, jelezve, hogy a hatások elérése hipotézisen alapszik. Ezért nevezik a szakértők a bal oszlopot a tevékenység elméletének. Ez tartalmazza va-

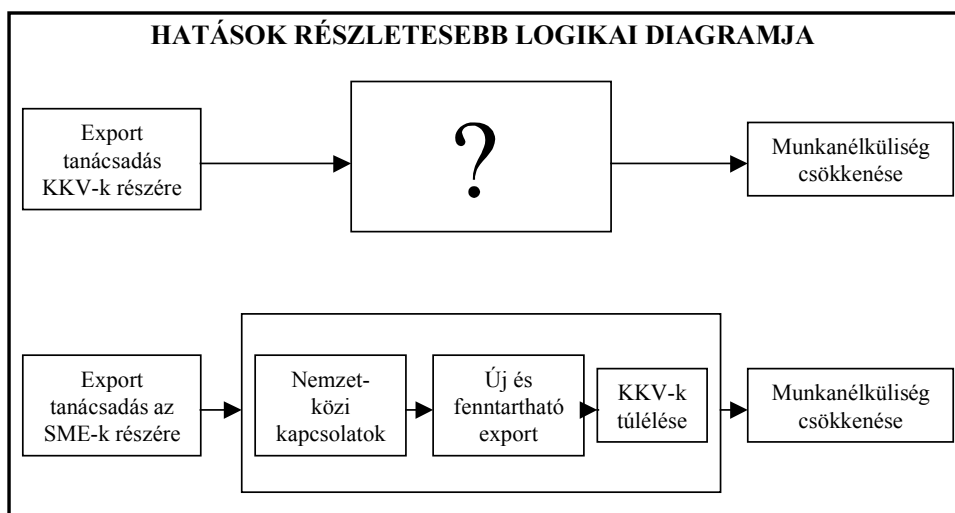
lamennyi hipotézist, amellyel egy adott outputra adott hatásválasz magyarázható. Az értékelés fő célja az elmélet összehasonlítása a valósággal.

LOGIKAI KERET			
	<i>Az elvárások rögzítése</i>	<i>Igazolandó feltételek</i>	<i>Sikermutatók és kockázatok</i>
<i>Általános hatás</i>	Gazdasági és társadalmi fejlődés		
<i>Speciális hatás</i>	Megtakarítások a regionális vállalkozások részére		
<i>Eredmény</i>	Rövidebb utazási idő a tipikus útvonalakon		
<i>Output</i>	Jobb minőségű utak		

A hatások logikai diagramja

A mélyreható elemzés keretében a logikai keret mátrix négy sora általában nem biztosít explicit és részletes cselekvési vagy tevékenységi elméletet. Különösen az eredmények és a hatások között található gyakran szürke zónák. Ezt a hatás hipotézisek üres fekete doboza szimbolizálja. Ez azt a gyakori helyzetet fejezi ki, hogy a tervezők és a végső kedvezményezettek tudják miképpen magyarázzák, hogy mit csinálnak és mi az általuk feltételezett átfogó hatás, de nem tudják, hogy miképpen lehetne megmagyarázni azt az eljárást, ami feltételezésük szerint elvezet ehhez a hatáshoz.

Az ábra olyan javaslatot mutat be, amelyben a hatáshipotézisek négy lépésre vannak bontva. A lépések között azonosítani kell az időközi hatásokat és finomítani kell a hatások logikai diagramját. Különösen azt a diagramot kell mindig részletesen vizsgálni az okok és hatások viszonylatában, amely sötétnek és indokolatlannak tűnik. Ez erősíti a végrehajtókkal és a végső kedvezményezettekkel való együttműködést, aminek folyamán az értékelő csoport megvilágítja implicit hipotéziseit és egy teljes koncepciót alakít ki, megpróbálva fokozatosan eltüntetni az értelemzavaró logikai gyengeségeket.



A tapasztalat szerint, ha az értékelést irányító csoport maga alkotja meg a hatások logikai diagramját, akkor ezt a lépést rendkívül fontos hozzáadott-értéknek tekinti az értékelés szempontjából.

A példa mutatja, hogy az implicit hipotézisek “fekete dobozának” kinyitásával az értékelési munka kiemelten irányítható bizonyos, stratégiai szempontból fontos hatáshipotézisekre. A példa mutatja, hogy kevés esélye van jó következtetések levonására az olyan értékelésnek, amely a megfigyelést csupán a KKV-kal folytatott néhány napos konzultációra és a munkanélküli statisztikára korlátozza. Viszont az olyan hatáselemzés, amely megkérdezi a támogatott KKV-k végrehajtóit, hogy a program segítségével hány nemzetközi kapcsolatuk jött létre és ezek hogyan fejlődtek, mennyi aktív még közülük, révükön mekkora forgalom jött létre, a cég bevételeinek hány százalékát teszik ki stb. – sokkal eredményesebb lesz.

4.2 Megfigyelések végrehajtása a területen

Az értékelés empirikus és pragmatikus dimenziója azon a kapacitáson alapszik, hogy mennyire képes megfigyelni hatásokat a területen. Az értékelés tehát a maga teljes hozzáadott-értékét a program érintettjeinek körében végzett felmérések révén tudja teljesíteni. Az elemzési válasz az értékelendő kérdésekre gyakran az elsődleges adatok megfelelő együttese.

A kérdőíves felmérés egy speciális típusa, amikor az egyéneket vagy csoportokat egy időszakon keresztül nyomon követik és így mérik a változásokat. Ezeket a panel felméréseket általában a foglalkoztatási beavatkozásoknál alkalmazzák (az érintetteket a tanfolyam előtt és után is megkérdezik). Ezek sokszor több évre is kiterjednek – néhány hónapos értékeléseknél nem jöhet szóba.

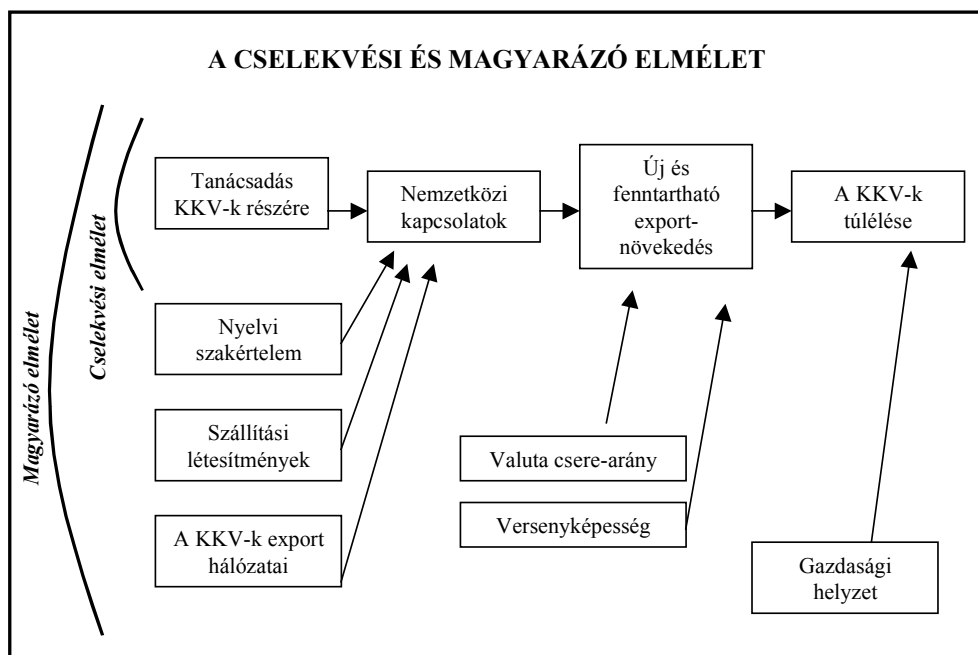
4.3 A hatások elemzése

A helyzettől függően a hatáselemzés különböző arányban kombinálja az induktív és a deduktív elemzést. Az induktív elemzés a tények megfigyelésére alapított oksági kapcsolatokat elemzi. Értelmező jellegű, célja magyarázó elmélet, teória kidolgozása az okokra és a hatásokra – alapul véve a területen végzett – általában minőségi jellegű megfigyeléseket.

A hatások értelmező elmélete

Az értelmező elmélet a logikai diagram kiegészítő lépése, de nehéz és döntő jelentőségű.

Az ábra mutatja, hogy miképpen jön a logikai diagramból az értelmező elmélet valamennyi tényező vizsgálatával, amelyek könnyítik vagy nehezítik a különböző szintű hatások létrejöttét. Ez a logikai keretben a feltételek és kockázatok rész, illetve nevezik külső tényezőknek vagy tártényezőknek is. Bármely értékelési helyzetben potenciálisan végtelen számú külső tényező lehetséges. Az induktív elemzés szerepe meghatározni, hogy ezek közül melyek relevánsak.



Az induktív elemzéseknél az értékelő csoportnak a nem várt hatások azonosítását is meg kell próbálnia, például számos esetben kiderül, hogy a támogatott térség lakosainak körében negatív hatások jelentkeznek pusztán annak következtében, hogy hátrányos helyzetűnek minősítették a térséget (ún. stigmatizációs hatás).

Az esettanulmány technikában rendelkezésre áll egy kitűnő költség-hatásosság viszony a külső tényezők és a nem várt hatások azonosítására, ezért az induktív elemzés alap-eszköze. Rengeteg ismeretet lehet szerezni továbbá az egyéni interjúkból. Az induktív elemzésnek azonban nem szabad csak minőségi jellegűvé válni. A variációanalízis vagy a faktoranalízis szintén rendszeresen alkalmazásra kerülnek. A bonyolult eszközökön kívül a táblázatok, térképek és diagramok úgyszintén hasznosak lehetnek az átfedések és hasonlóságok feltárásában, amelyek világosan jelzik bizonyos külső tényezők fontosságát.

A hatások becslése

A hatáselemzésnek van egy része, amely a program előidézte változások és van egy másik része, amely legalábbis a főbb külső tényezők megfigyelésével foglalkozik. Az "ellentétes helyzet" csakis a külső tényezőknek tulajdonítható. Az ellentétes helyzet becslése a legtöbb esetben az összehasonlító csoport technikát alkalmazza.

Hatáselemzés összehasonlító csoportokkal

Angliában végeztek ilyen elemzést a KKV-ket végrehajtás, képzési és információs szolgáltatásokkal támogató program értékelésénél. A program hatásait nem lehetett a létrehozott új munkahelyek számával kifejezni, mivel a cél a termelékenység növelése volt, ami rövidtávon inkább csökkent a foglalkoztatást. Szükséges volt tehát olyan kritériumokat használni, amelyek a termelékenységre, a jövedelmezőségre, illetve a beruházásokra vonatkoztak.

Az igénybevevő cégekből 300-as mintát állítottak fel. Egy másik mintát 200 nem-igénybevevő cégből képeztek. Ezek után jött a párosítás. A következő kritériumokat használták: a tevékenység jellege, a cég nagysága, az életkor és a földrajzi helyzet.

A kérdőívet az igénybevevő, valamint a párosításban érintett összehasonlító csoportokhoz, illetve cégekhez küldték el. A cégek közötti statisztikai összehasonlítás a két csoportban minőségi különbségeket szolgáltatott a program hatását tekintve a forgalom, a termelékenység és a beruházások vonatkozásában. Elkerülendő a részrehajlást, a kérdőívben több redundáns kérdés is szerepelt (trianguláris kérdőív), és a vizsgálat a holt súlyra is kiterjedt.

Magyarázó elmélet alkalmazása

A magyarázó elmélet alkalmazása akkor nagyon fontos, ha a hatások becslése regresszió-analízissel történik. Ekkor ugyanis azonnal fel kell állítani egy modellt az okok (a program és fő külső tényezői), a hatások (a megfigyelt változások), valamint az okok és a hatások viszonyának sematikus ábrázolására. Ezt a modellt kell azután beállítani úgy, hogy amilyen pontosan csak lehet képviselje az elérhető adatokat. Az elemzés eredménye a hatások mennyiségi becslése. Ennek elfogadhatósága (hitelessége, érvé-

nyessége) erősen függ a kezdő modelltől és főleg attól, hogy ebben mennyire tudták figyelembe venni a külső tényezőket.

A hatáselemzés korlátai

A hatáselemzés az előrejelzéshez hasonlít, még akkor is, ha visszatekintő jellegű: mi történt volna a közpénzzel, ha nem költötték volna el? Nincs az az ex post értékelés, amely ezt a kérdést elkerülhetné. Az ellentétes helyzetnek a múltbeli viszonyok közti kidolgozása nem egyéb, mint egy visszamenőleges előrejelzés. A korlátok tehát ugyanazok, mint az előrejelzés esetén.

Bizonyos összefüggéseket könnyen lehet előrejelezni vagy értékelni, míg vannak, amelyek annyira komplexek, hogy nem lehet hiteles eredményre jutni. Bizonytalan összefüggésben az értékelő csoport nem tudja kidolgozni meggyőzően az ellentétes helyzetet. Néha még maguk a program érintettjei sem képesek megbecsülni a program hatását.

Vannak helyzetek amikor a magyarázó elmélet viszonylag egyszerű és lineáris, például ha egy repülőteret korszerűsítene, akkor valószínűsíthetően nő a járatok száma, és ezzel párhuzamosan fellendül a turizmus. Ilyenkor az ok világos és mechanikusan következik az okozatból – becsülhető a hatás.

Vannak azonban olyan helyzetek, amikor a magyarázó elmélet komplex, főleg önmagukba visszaforduló ok-okozati viszonyokat (circulus vitiosus) tartalmaz, például ilyen a tanfolyamok esete. Egyrészt új képesítések születnek, ezek a gazdasági igényekhez igazodnak éppen a foglalkoztathatóság, illetve az elhelyezkedési ráta növelése céljából. Másrészt azonban a cégek jobb munkaerőhöz jutnak, ez fokozza a termelékenységet, de csökkentőleg hat a foglalkoztatásra. A termelékenység ugyanakkor kedvezően befolyásolja a versenyképességet, amely közvetlenül segít a munkahely-teremtésben és a munkahelyek megőrzésében. A hatáselemzés ilyenkor nagyon nehéz, mert az oksági viszonyok különbözőképpen magyarázhatók: az elhelyezkedési ráta a versenyképességnek lehet az oka is, de lehet a következménye is.

A nehézség még nyilvánvalóbb, ha a circulus vitiosus helyzet magára a politikára is jellemző. Az csak remélhető, hogy a munkanélkülieket kifejezetten irányítják a tanfolyamokra és nem véletlenszerűen kerülnek oda. Nem azt jelenti-e ez, hogy magát a politikát ugyanaz a hatás befolyásolja, amelyet célul tűz ki? Ilyenkor maga az értékelendő program egyaránt tekinthető oknak is, de hatásnak is. Ebben a helyzetben a véghatás, az általános hatás és az eredmény fogalmi elvesztik értelmüket.

Következésképpen bizonyos hatáselemzések nem végezhetők el, mégpedig a probléma természetéből adódóan, függetlenül az értékelő csoport szakértelmétől. A tematikának tehát nagyon alaposan meg kell vizsgálnia a célkitűzéseket, nehogy azok rosszak legyenek, mert ebben az esetben még a mélyreható elemzés sem segít.

**IV.
AZ ÉRTÉKELÉS FELHASZNÁLÁSA**

1. AZ ÉRTÉKELÉS FELHASZNÁLÁSÁNAK OPTIMALIZÁLÁSA

Ha valamely értékelés célja az intézményi és a döntéshozói szféra munkájának megsegítése, következtetéseit megfelelő módon és a potenciális felhasználók igényeinek megfelelően kell megismertetnie.

Nem az értékelő jelentés az egyetlen és hatékony eszköz, amelynek a révén az érdekeltek információt kapnak, ilyen a média is.

A terjesztési fázis után az értékelés utolsó és legfontosabb fázisa magának a felhasználásnak az értékelése. Végig törekedni kell a leghatékonyabb megoldásokra. Tanácsos azonban nem túl optimistának lenni bizonyos felhasználási formák tekintetében. Habár a jó értékelés mindig hordoz új tudást (kognitív felhasználás), nem szükségképpen követeli meg az olvasótól, hogy a véleménye megegyezzen (normatív dimenzió) – a javaslatokat sem akarja ráerőltetni senkire (eszköz jellegű hozzáadott-érték). Valójában a döntéshozói munka több szereplős és sok tényezőtől függ.

1.1 Az értékelés következtetéseinek terjesztése

A terjesztés igen lényeges fázis, már a munka kezdetén meg kell tervezni a tematika elkészítésével együtt. Jó, ha ez rögzíti, hogy kihez kell eljuttatni az eredményeket és milyen formában. Erre vonatkozóan a megbízóval egyetértésben kell eljárni.

Kommunikációs csatornák

A terjesztési stratégiában egyaránt lényeges az értékelés maximális egyértelművé tétele és valamennyi érdekelt fél együttműködése. Az eredményeket természetesen bizalmasan kell kezelni, az interjúalanyoknak névtelenséget kell biztosítani.

Az együttműködés mindezek ellenére is nehézségekkel járhat az értékelő csoport, az értékelést irányító csoport és a megbízó számára. Az együttműködés az olyan érzékeny pontokra irányul, mint a kritériumok és normák tisztázása, a jó példák azonosítása, valamely kérdés fontosságának vitatása stb. Az érzékeny kérdések nem kezelhetők teljes nyíltsággal. Ugyanakkor az értékelő csoportnak kellően önállóan kell lennie a munkájában és az értékelést irányító csoport tagjai részére lehetővé kell tennie, hogy őszintén nyilváníthassák ki a véleményüket. Bizonyos esetekben az értékelő csoport a legnagyobb titoktartással kezeli a program végrehajtókkal való együttműködését.

KOMMUNIKÁCIÓS CSATORNÁK								
KOMMUNIKÁCIÓS CSATORNÁK								
	Interjú tanácskozás	Jelentés tervezet	Bizalmas észrevételek	Közzétett jelentés	Szintézis	Ismertetés	Kiadvány	Sajtó-konferencia
HALLGATÓSÁG	Megbízó		★	★	★	★		
	Irányítócsoport Menedzserek Működtetők	★	★		★		★	
	EU, regionális és nemzeti intézmények				★	★		★
	Polgárok Újságírók					★		★

Az értékelés felhasználásának a problémája nagyon gyakran a következő kérdésre redukálódik: “nyilvánosságra hozzuk vagy ne hozzuk nyilvánosságra a zárójelentést?” - holott valójában sokkal többről van szó. Eltekintve a közzététel kérdésétől, az információ elterjesztésének módját gondosan kell meghatározni.

A programba bevont személyek (a végrehajtók és a végső kedvezményezettek) hajlamosak felhasználni az értékelést rögtön, ahogy az értékelő csoport az első eredményeket ismerteti az értékelést irányító csoporttal. Az ő szempontjukból már a zárójelentés előtt megkezdődik az értékelés felhasználása.

A többi felhasználó vonatkozásában azonban lényeges megfelelő kommunikációs stratégiát kialakítani médiumokkal és határidőkkel.

A kommunikációs terv

A megbízónak és a legmagasabb rangú hatóságoknak nincs idejük a részletes áttanulmányozásra. Ezen a szinten a leghatékonyabb kommunikáció a néhány oldalas szintézis vagy összefoglalás. Ezt kiegészíthetik szóbeli tájékoztatások, szemináriumok, megbeszélések.

Az EU, a nemzeti és a regionális szinteken szintén rövid összefoglaló az elfogadott gyakorlat, amit hatékonyabbá tehet egy kiadvány konkrét példákkal. Lényeges szerepe lehet a sajtókonferenciának, ahol a program végrehajtó hatósága vesz részt. E testület jelenléte emeli az újságírók szemében az elkészült értékelő jelentés értékét.

A legtöbb esetben követelmény a zárójelentés közzélése. Nagyon hatékony a legszélesebb körű nyilvánosság biztosítása, mert ez teret ad a szakértők hozzászólásainak, kritikájának és ez a minőség hasznára válik. Minél átláthatóbb a munka, a módszerek, a szervezet, annál hitelesebb az értékelés.

Másrészt azonban megvan annak a kockázata, hogy a nagyobb kritikai lehetőségek miatt komoly öncenzúra jön létre. Bizonyos esetekben éppen ennek elkerülésére lehet kérni a bizalmas kezelést.

A kommunikáció megszervezésében fontos az összhang biztosítása a program fázisaival, a határidőkkel stb.

1.2 A felhasználás valamennyi formájának áttekintése

Az értékelést gyakran ítélik meg saját kritériumai szerint. Természetesen azt várják tőle, hogy hatékony legyen: az értékelés hozzáadott-értéke vajon bírja az összehasonlítást a felhasznált pénzügyi és humán erőforrás inputokkal? Erre nem könnyű válaszolni – számos publikáció foglalkozik e kérdéssel. A sok lehetőség közül három fő megoldást emelnek ki.

Az ismeretek növelése

Minden értékelésnek legelőször és leginkább azt a lehetőséget kell megteremtenie a felhasználójának, hogy - néha meglepő – ismeretre tegyen szert és lehetőleg értse azt meg. Az értékelés megtervezésének fázisában fontos szerepe van ennek a szempontnak, mert ez segít tisztázni az olyan célokat, amelyeket rosszul fogalmaztak meg vagy csak implicit módon találhatók meg a dokumentumokban, megmagyarázni a különféle hatásmechanizmusokat és azonosítani viselkedési változásokat, ellenőrizni, hogy vajon a várt hatások létrejöttek-e, továbbá rámutatni a nem várt hatásokra.

Az értékelés átalakítja a programnak és hatásainak a felhasználói képviselőjét. Ez a felhasználási forma nagyon fontos lehet, ha új ismeretek világítják meg a hatások magyarázó elméletét.

Bármilyen legyen a deklarált cél, a sikeres értékelésnek mindig világosnak és elismerten megértett módon felhasználhatónak kell lennie.

Döntés a javaslatokról

Az értékelő csoport és az értékelést irányító csoport javaslatokat tesz a döntéshozók részére. Az értékelést irányító csoport aktív részvétele az értékelés e fázisában azzal az előnnyel jár, hogy a javaslatok realiztikusabbak lesznek, jobban figyelembe veszik a kockázatos érintettek aggályait és így a javaslatok könnyebben kezelhetővé válnak. Függetlenül attól, hogy miképpen választották éppen ezeket a javaslatokat fontos, hogy

azok világosan el legyenek különítve a következtetésektől és velük kapcsolatban világosan megválaszolhatók legyenek a következő kérdések:

- Van-e a javaslat megvalósításának pénzügyi következménye?
- Rövid távon bevezethető-e?

Habár sohasem kötelező a javaslatokat elfogadni, a megbízónak megéri megvizsgálni a realitásukat. Ha a javaslatok elfogadásra kerülnek, akkor az értékelés döntéshozói eszköznek minősül.

Az értékelés eszközjellegű felhasználása

Az írországi 1994-99 CSF időközi értékelési jelentése jó alapot biztosított a CSF időközi áttekintésére. Az Európai Bizottság és a nemzeti hatóságok közötti tárgyalások folyamán a Monitoring Bizottság elfogadta a teljes költségvetés mintegy 3%-át érintő változtatásokat. Az előirányzatok nagyobb változásainak egy része, valamint bizonyos pénzügyi döntések egyértelműen az értékelők által adott javaslatok eredményeként születtek meg. A 18 intézkedésből, illetve intézkedés csoportból, amelyeket megkérdőjeleztek; nyolcnak a támogatását csökkentették. Másrészt a nyolc nagyobb támogatásra javasolt területből ötöt elfogadtak. A nem-pénzügyi témák, a prioritások vonatkozásában pedig a képzés, valamint a kis vállalkozások kapacitásának bővítése és általában a magánszektor támogatásának a területén hoztak kedvező döntéseket.

A siker és a kudarc megítélése

Az értékelés érveket ad a felhasználók kezébe véleményük formálására vagy módosítására. Segít tisztázni és definiálni az összehasonlítási normákat. Arra is használják, hogy következtetéseket vonjanak le a siker vagy kudarc vonatkozásában, továbbá azonosítsák az ún. legjobb gyakorlatot és a példás projekteket.

A felhasználásnak ez a módja akkor lényeges, ha az értékelés lényegében egy beszámoló a politika és a nyilvánosság felé. Ilyen esetekben eszközt nyújt a független véleményformálásra.

E tekintetben az irodalom kétféle értékelési gyakorlatot különböztet meg; az egyik, amely kifejezetten a programban érintetteknek és a másik, amely külső felek számára készül. Az értékelést formatívnak nevezik, ha olyan információkat nyújt, amelyek alapján a program megváltoztatható. Az értékelést összegzőnek nevezik, ha olyan információt nyújt, aminek alapján a végrehajtó hatóság dönthet a program indításáról, fenntartásáról vagy változtatásáról.

Függetlenül az értékelést követő döntések természetétől három típusú felhasználás lehetséges:

- a döntéshozók a programról alkotott felfogásukat kritika alá veszik,
- a döntéshozók megfogalmazzák az ítéletüket, bírálatukat,

- a társ döntéshozókkal együtt kifejezik szándékukat a folytatásról.

Látható, hogy számos lépés történik az értékeléstől a döntéshozatalig és ezek közül az utolsó már sokszereplős. Ezért az értékelésnek az eszközjellegű felhasználását nehéz kimutatni. Ezt a metaértékelések (az eredeti értékelések értékelései) erősítik meg, amelyek gyakorta megjelennek a javaslatok és a döntések közötti időszakban.

Ez magyarázza, hogy az ex ante értékelés különbözik a megvalósíthatósági tanulmánytól. Ez utóbbi mindig a politikai hatóság célkitűzésein alapul és közvetlenül a döntést készíti elő. Semmiféleképpen nem kérdőjelezi meg a célkitűzéseket, és egyetlen célja a döntéshozók megsegítése. Az értékelésnek viszont mindig van ítéletalkotási, bírálati dimenziója a program megfelelőségére vonatkozóan, figyelembe véve a politikai célkitűzéseket és az érintettek szempontjait is. Még a program-javaslatra készített ex ante értékelés eszközjellegű felhasználása sem az egyetlen felhasználási mód – mindenképpen jelen vannak kognitív és normatív dimenziók is.

Az értékelés, a hasznosság vagy felhasználhatóság szempontjából az alapkutatástól is különbözik, amennyiben a program végrehajtók megrendelésére készül és akkor, amikor az információt és kérdéseikre a választ igénylik. A végrehajtást mindig erősen korlátozza a magyarázó elmélet és a döntéshozók által kijelölt vizsgálati hatókör.

2. AZ ÉRTÉKELÉS MINŐSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA

Az értékelés színvonalát leginkább annak összegző dokumentuma, a zárójelentés alapján szokták megítélni. Az értékelés színvonalát azonban az is nagymértékben befolyásolja, hogy maga az értékelő folyamat egésze miképpen zajlott le. Az értékelő folyamat minőségének ellenőrzése során a következő szempontokat célszerű megvizsgálni:

- a monitoring rendszer (nem az értékelésé) minősége;
- a pontos tematika – cél, összeg és idő;
- az értékelő csoport kiválasztása;
- pontos szerződés;
- szoros kapcsolat az értékelő és az irányító csoport között;
- gyors és megbízható információáramlás;
- az értékelés felhasználása a hatóságok és a polgárok részére történő beszámolásra.

A zárójelentés minőségének megállapítására nincs kiforrott módszer – hasonlóan az értékelő folyamatéhoz. A megfelelő ítéletalkotáshoz előre meghatározott kritériumrendszerre van szükség. Az alábbiakban javasolt minőségellenőrzési rendszer nyolc kritérium alapján minősíti az elkészült zárójelentéseket, melyek a következők:

- a megbízó követelményeinek való megfelelés;
- az értékelés megalapozottsága, helytállósága;
- a módszer megfelelése;
- az adatok megbízhatósága;
- az elemzés helyessége;
- az eredmények hitelessége;
- a következtetések elfogulatlansága;
- a jelentés közérthetősége.

A megbízó követelményeinek való megfelelés

Annak megállapítása céljából, hogy az értékelés megfelelő súllyal kezeli-e a megbízók által igényelt információkat, továbbá, hogy az értékelés összhangban áll-e a tematikával, különös figyelemmel kell kezelni a következő kérdéseket:

- Értékeli-e a jelentés a program átfogó és specifikus céljainak összefüggéseit?
- Átfogja-e a jelentés a teljes programot? Amennyiben nem, meg van-e ez indokolva a megbízók által meghatározott prioritások figyelembevételével?
- Nyújt-e a jelentés hasznos visszacsatolást a menedzserek részére?

- Szolgál-e a jelentés a sikerek és kudarcok olyan tanulságaival, amelyek más régiókban, ill. országokban is felhasználhatók?

Az utólagos értékelések esetében célszerű azt is megvizsgálni, hogy az értékelés eredményei felhasználhatók-e az új programozási időszakra készülő programok tervezése során. Ellenőrizni kell továbbá azt is, hogy törekedett-e az értékelés ésszerű kompromisszumra a két ellentmondásos követelmény között:

- egyrészt a gyors információszerzés és feldolgozás;
- másrészt a megfontolt következtetések levonása (valamennyi megfigyelt hatás alapján).

Az értékelés helyállósága

Annak megítélése érdekében, hogy az értékelés hatóköre megfelelő-e, elsőként azt kell ellenőrizni, hogy a program legfontosabb jellemzőinek leírása mennyire pontos, valamint hogy tisztáztak-e a programmegvalósítás során bekövetkezett problémák, illetve sikerek. Másodsor fontos azt is megvizsgálni, hogy az értékelés követi-e a program kitűzött céljait, hiszen az értékelés lényege éppen annak megvizsgálásából áll, hogy a program által kiváltott eredmények és hatások milyen mértékben felelnek meg a célkitűzéseknek. Fontos azt is ellenőrizni, hogy az értékelésből nem marad-e ki az előre nem látott hatások vizsgálata.

Az értékelés hatóköre lehet egy meghatározott földrajzi terület, vagy földrajzi behatároláshoz nem kötött célcsoport – pl. tartós munkanélküliek köre.

Az értékelés relevanciájának vizsgálata során a következőket célszerű ellenőrizni:

- Az értékelés hatóköre – a földrajzi térség vagy a társadalmi csoport – meg van-e pontosan határozva, és ez összhangban van-e a beavatkozási logikával;
- A vizsgálat kiterjed-e perifériális területekre és olyan társadalmi csoportokra is, amelyeket az értékelt beavatkozás csak közvetve érint;
- Az értékelés elszigetelten kezeli-e a programot, vagy elemzi annak más közösségi vagy nemzeti szintű programokkal való összhangját is.

Megfelelő módszertan

Ez a – lényeges – kritérium az értékelés technikai, módszertani jellemzőire vonatkozik. Elsősorban a felhasznált módszertan adekvát jellegét vizsgálja. E szempont ellenőrzése végett a megbízó – ha szükségesnek látja – kérheti, hogy az elkészült értékelést a programértékelésben jártas szakértők ellenőrizzik.

A vizsgált kritérium szempontjából három kérdés mindenképpen megválaszolendő:

- Az értékelő folyamat során össze lett-e gyűjtve és fel lett-e használva a szükséges mennyiségű és minőségű ismeretanyag (adatok, fellelhető irodalom stb.)?;

- A módszer és az eszközválasztás megfelel-e az értékelési kérdések megválaszolásának?
- Megfelelően lettek-e megválasztva az összehasonlításokat lehetővé tevő ún. referencia, vagy kontroll helyzetek?

Minden értékelési jelentésnek tartalmaznia kell a értékelés módszertanának ismertetését és világosan rögzítenie kell az adatforrásokat, valamint az alkalmazott módszerek és eszközök korlátait is. A zárójelentés minősítése során ellenőrizni kell, hogy

- elég részletes-e a módszertani leírás;
- a gyűjtött adatok hitelessége világosan jelezve van-e.

Az adatok megbízhatósága

Az értékelők gyűjtenek-gyűjthetnek ún. elsődleges adatokat. Ez esetben az adatgyűjtés és az adatfeldolgozás módszere nagymértékben megszabja az eredmények megbízhatóságát és hitelességét. Továbbá felhasználhatnak létező (másodlagos) adatokat, melyek a monitoring rendszerből vagy más információs forrásokból származhatnak.

Az elsődleges adatok gyűjtése esetén meg kell vizsgálni, hogy mennyiségi vagy minőségi adatok gyűjtéséről vagy a kettő kombinációjáról van-e szó. Fontos, hogy az értékelési jelentésben szerepeljenek az adatgyűjtés során alkalmazott minta- és -eszköz-kiválasztás (pl. kérdőív) szempontjai.

Az elsődleges adatok megbízhatóságának vizsgálata szempontjából a következő kérdéseket célszerű elemezni:

- A minőségi és mennyiségi adatok együttese alkalmas-e az adott értékelendő kérdés megválaszolására;
- A minták a kritériumoknak megfelelően lettek-e megválasztva;
- Az adatgyűjtés a megfelelő eszközökkel lett-e kivitelezve és van-e garancia az eredmények megbízhatóságára és hitelességére.

A másodlagos adatok használata esetén a következő kérdéseket célszerű feltenni:

- Azonosítva lettek-e az információ-források és ellenőrizték-e az adatok megbízhatóságát;
- Optimálisan lettek-e felhasználva a monitoring rendszerből vagy előző tanulmányokból vett információ források;
- Mennyire lehet felhasználni az utólagos értékelésben az időközi értékelésnek a monitoring rendszerre vonatkozó vizsgálatait és az abban rendelkezésre álló adatállományt és mutatókat (ez igen lényeges kérdés a közbenső értékelés esetében).

Az elemzés helyessége

Az elemzés két típusa különíthető el. A mennyiségi elemzés esetén az adatok táblázatos vagy más statisztikai elemzési formában állnak rendelkezésre. A minőségi elemzés nem tartalmaz számokat, hanem részletesen, szöveges formában van kifejtve a szükséges információ. Mindkét esetben értékelni kell, hogy az alkalmazott elemzési módszer megfelelő-e és az elemzés a mértékadó kézikönyvek előírásainak megfelel-e.

A regionális programok esetében az oksági és hatás viszonyok rendkívül komplexek, így az értékelés különösen nagy kihívást jelent. Az elemzés kivitelezésének értékelése során az alábbi szempontokat célszerű figyelembe venni:

- Explicitek-e az oksági és hatás viszonyok, továbbá összefüggnek-e az értékelendő céllal. (Vagyis e kapcsolatok segítségével le lehet-e vonni következtetéseket a elemzés céljából kitűzött kérdés megválaszolására.);
- Megfelelőek-e az alkalmazott technikák.

Hiteles eredmények

Az eredmények hitelességét az határozza meg, hogy mennyire logikus következtetéseken alapulnak, mennyire vannak alátámasztva adatokkal, illetve – minőségi értékelés esetén – megfelelően alátámasztott indoklásokkal.

A mélyreható elemzések esetében felmerül az extrapoláció problémája. Ezzel összefüggésben mindenképpen ellenőrizni szükséges a következőket:

- Valóban igazolható-e az extrapoláció;
- A kiválasztott esetek és minták lehetővé teszik-e az általánosítást.

Elfogulatlan következtetések

A következtetésekből javaslatok és konkrét tennivalók adódnak. Ezek túlmutatnak az “eredmény” fogalmán, hiszen ez utóbbi mindössze a következtetések felsorolása. Ezzel szemben a konkrét javaslatok már értékítéleti bázison születnek, ezért ennek minősége döntő tényező.

Ahhoz, hogy választ adhassunk a következő kérdésre: “Tisztességesek-e a következtetések, mentesek-e minden személyes vagy csoport megfontolástól, és elégendően részletesek-e ahhoz, hogy konkrétan megvalósíthatók legyenek?” –az alábbiakat kell ellenőrizni:

- Világosak-e az elemzések, amelyeken a következtetések alapulnak?
- Alkalmazhatók-e a következtetések és elégendően világosak-e ahhoz, hogy meg lehessen valósítani őket?
- Az ellentmondásos kérdések tisztességes és kiegyensúlyozott módon kerültek-e ismertetésre?

Jelentés közérthetősége

A jelentés elfogadhatósága nagymértékben függ az eredmények és a korlátok ismertetésének minőségétől. A zárójelentés kapcsán ellenőrizni kell:

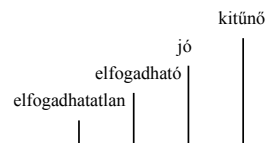
- Valóban az érintettek (a megcélzott érdekelt felek) részére íródott-e a jelentés, és logikusan van-e kifejtve;
- Az ismertetés, a táblázatok és diagramok mennyire teszik érthetőbbé a jelentést;
- Világosan látszanak-e az értékelés korlátai a módszereket és a következtetéseket illetően?
- Világos és tartalmas, elfogulatlan és önmagában érthető-e az összefoglaló jelentés?

Az értékelési jelentés megformázása és szerkezete meghatározza az egész munka átláthatóságát és érthetőségét. E téren, mint oly sok más témában, a forma hordozza a tartalmat. Számos cím, bekeretezett részek, összefoglalók, bibliográfiák és szómagyarázatok mind-mind megkönnyítik a megértést. Szükség van továbbá a jelentés lényegének összefoglalására is, vagyis a tematikában felsorolt kérdésekre adott válaszok rövid, néhány oldalas összefoglalására (tézisek). Ennek elkészítése különösen fontos, hiszen az értékelés legtöbb felhasználója csak ezt olvassa el.

Az értékelési munka színvonalának ellenőrzése során hasznos lehet az alábbi táblázat kitöltése. A táblázatban megjelenő kritériumok az előző oldalakon kifejtett szempontokkal egyeznek meg. A táblázat mindössze összefoglalja, és a gyakorlati ellenőrző munka számára könnyebben felhasználhatóvá teszi a fent leírtakat.

AZ ÉRTÉKELÉSI MUNKA SZÍNVONALÁNAK ÉRTÉKELÉSE

Az alábbi kritériumok vonatkozásában az értékelési jelentés a következő négy oszloppal jellemezhető:



<p>1. Az igények kielégítése: Megfelelően kielégíti-e az értékelés a megbízók által megfogalmazott információs igényeket és megfelel-e a tematikának?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>2. Relevancia Alaposan tanulmányozták-e a program értelmét, továbbá az outputokat, az eredményeket, a hatásokat, a más politikákkal és nem várt hatásokkal való egymásra hatásokat?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>3. Védhetőség Megfelelő-e az értékelés tervezése azon eredmények elérése szempontjából (érvényességi korlátain belül), amelyek a fő értékelendő kérdések megválaszolásához szükségesek?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>4. Az adatok megbízhatósága Megfelelően lettek-e összegyűjtve és megválasztva az elsődleges és másodlagos adatok? Elegendően megbízhatók-e a várható felhasználás szempontjából?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>5. Megfelelő elemzés A mennyiségi és minőségi adatok elemzése megfelel-e az előírásoknak, jól ki vannak-e dolgozva és alkalmasak-e az értékelési kérdésekre való helyes válaszadásra?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>6. Az eredmények hitelessége Logikusak-e az eredmények és alá vannak-e támasztva adatokkal és gondosan ismertetett magyarázó hipotéziseken nyugvó interpretációkkal</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>7. Elfogulatlan következtetések: Jók-e a következtetések és mentesek-e minden elfogultságtól, elég részletesek-e a konkrét megvalósítás szempontjából?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>8. Világos jelentés: Úgy írja-e le a jelentés az összefüggéseket és célokat valamint a szervezési kérdéseket és az értékelt program eredményeit, hogy a nyújtott információ könnyen érthető legyen?</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>Figyelembe véve az értékelésre nehezedő korlátozó feltételeket, az értékelő jelentés a következő minősítést kapja:</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

V.
A SIKERES ÉRTÉKELÉS GARANCIÁI

1. AZ ÉRTÉKELÉS MEGFELELŐ ELŐKÉSZÍTÉSE

A Strukturális Alapok által finanszírozott programokkal kapcsolatban különösen lényegesek az értékelések. 1989 óta sok száz programot értékelték. Az értékelési gyakorlat rendkívül gyorsan terjed. Azonban még szükség van további fejlesztésre a minőség/költség viszonyok és a hatékony felhasználás terén.

Az értékelésekben megjelenő javaslatok száma fokozza az értékelés iránti érdeklődést. A különböző értékelési gyakorlatok többéves tervezését folytatni kell, a megbízóknak az értékelés indításakor világosabb döntéseket kell hozni és több energiát kell befektetni a tematika kidolgozásába, ha szükséges értékelhetőségi tanulmányt kell készíttetni.

1.1 Az értékelések több éves programozása

Amint e kötet második részében leírtuk, az egymást követő programok egyes fázisaihoz különböző típusú értékelések (ex ante, időközi, ex post) tartoznak. Gyakran jelent problémát a program tanulságainak a megismerése, illetve hasznosítása. A tapasztalat szerint több éves értékelési programban kell gondolkodni azzal a céllal, hogy visszacsatolási lehetőségek jöjjenek létre az értékelt folyamatban lévő programok esetleges korrigálására.

Felmerült a folyamatos értékelés iránt igény is. Az ilyen irányú tapasztalatok azt mutatják (Spanyolország, Írország és Franciaország), hogy érdemes ebbe az irányba elindulni, ugyanakkor sok szakértő szkeptikus. Fennáll annak a kockázata, hogy összekeverednek az értékelés, a monitoring és a végrehajtás fogalmai, ami a hozzáadott-érték összeméréséhez vezethet. Másrészt a többéves értékelési programok nagyon jól be tudnák tölteni a programok különböző fázisaiban esedékes értékelések összekapcsolásának funkcióját - az ausztráliai és kanadai szakértők ezt javasolják. A Bizottság a maga belső értékelési rendszerében ezt el is fogadta (SEM 2000).

Az ilyen típusú programnak lehetővé kellene tenni, hogy a különböző gyakorlatok összekapcsolhatók legyenek és a tanulságok mindig levonhatóak legyenek. Az ilyen programnak a nagyobb összehangoltságot és szervezethez is biztosítani kellene (pl. ne legyenek főlegesen többszöri felmérések).

Sok példa van arra, hogy egy adott régióban ugyanaz a csoport több értékelést is készített. Ennek előnye, hogy az értékelők nagy biztonsággal ismerik meg a helyzetet és mintegy automatikus koordinációt biztosítanak, de vigyázni kell az értékelések függetlenségére.

1.2 A döntéshozók bevonása az értékelési megbízásba

Az értékelésre vonatkozó döntés a fő megbízó politikai jellegű tevékenysége. A tapasztalat szerint kedvező, ha ez a döntés egy formalizált, rövid, világos és átlátható doku-

mentum formájában születik meg, amelyet “értékelési megbízásnak” neveznek. Ez különösen értékes, ha a legmagasabb szintű hatóság látja el kézjeggyével.

A mandátum rögzíti az értékelés célját (hatókör), azt, hogy miért kell elvégezni (motiváció) és mit várnak tőle (hasznosság). A megbízó rögzíti, hogy milyen javaslatokat vár. Felvázol néhány nagyon fontosnak tartott kérdést – ez általában már utal a kritériumokra is – végül megadja a határidőket és a költségvetést.

Ezzel az eljárással a megbízó meghatározza az ésszerű korlátokat is. A mandátumnak azonban nem szabad korlátoznia az értékelést irányító csoport és az értékelő csoport szabadságát. Nem szabad preventív cenzúrává válnia. Előnye abban van, hogy elősegíti az értékelési munka koncentrációját a stratégiaileg legfőbb kérdésekre. Biztosítja továbbá, hogy az értékelés ne tévedjen politikailag kockázatos területekre, ahol esetleg teljes elutasításba ütközne.

A mandátum célja megelőzni bizonyos problémákat:

- A stratégiai kérdések helyett a végrehajtók rövidtávú problémáival foglalkozik.
- A hatóságoknak nem tetszenek a következtetések és a felsőbb vezetők nem engedik beosztottjaiknak az értékelésben való részvételt.
- Az értékelő csoport túllépi a hatáskörét.
- Az értékelő jelentés túl későn készül el és már nem lehet használni.
- Az értékelés túl sok témát akar felölelni, ugyanakkor nem jut következtetésekre.

A mandátum másik előnye, hogy világos és realiztikus keretet szab a munkának. Ebből a szempontból az aláíró hatóság egy, az irányító csoport által megsegített személyre ruházza a felelősséget. Ugyanakkor az irányító csoport és feladatának korlátai megvannak határozva.

1.3 A tematika előkészítése

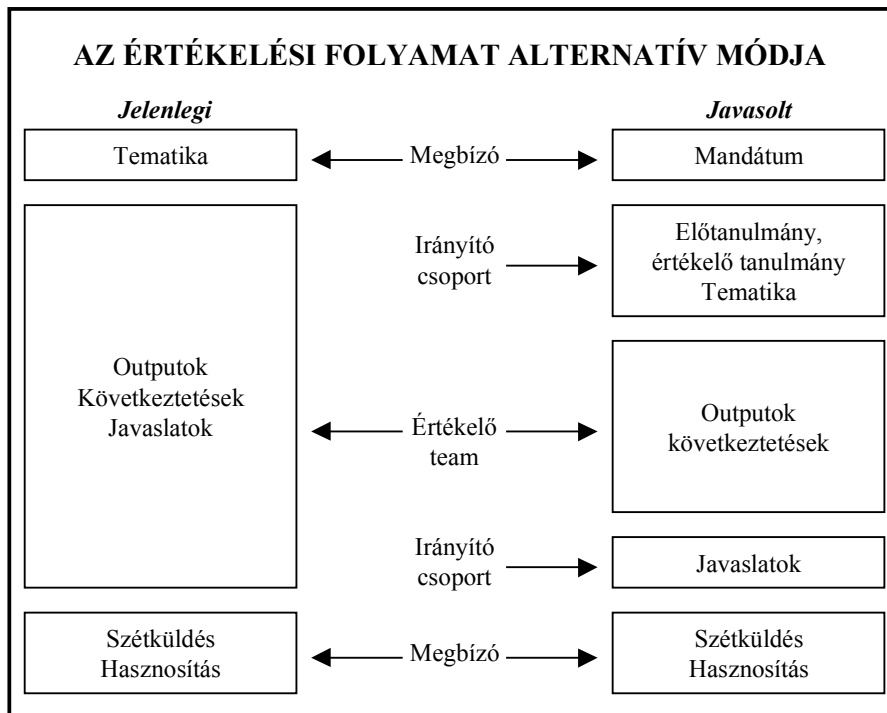
A tapasztalat azt mutatja, hogy a tematikát gyakran elsietik. Ez okozhatja, hogy az értékelés bürokratikusá válik, nem igazán irányul a helyi sajátosságokra, nem illeszkedik jól a programhoz és nem motiválja a végrehajtókat. Amíg a tematika csak hivatali kötelesség, nehéz igazán rugalmassá és hatékonyá tenni.

Más a helyzet, ha a megbízó hivatalosan megbízza (mandátummal látja el) az irányító csoportot az értékelés egész idejére. Ez a csoport kap aktív szerepet a tematika kidolgozásában. Ez feltételezi egy-két, esetleg három megbeszélés összehívását főleg azért, hogy egyértelműen megfogalmazzák:

- az értékelési kérdéseket,
- ellenőrizték, hogy a lényeges kérdések nem maradtak-e ki,
- kivegyék azokat a kérdéseket, amelyek inkább ellenőrzési kérdések,
- kialakítsák a prioritásokat,

- rögzítsék a kritériumokat és a normákat.

A tapasztalat szerint ilyen előkészítés után sokféle értékelési stratégia alakulhat ki, a kiválasztást meg kell ejteni és végül az értékelés minőségét kell meghatározni. Különböző esetben az elhalasztásról vagy megszüntetésről kell döntést hozni, amikor az irányító csoport látja, hogy az értékelés eredményeit nem fogják felhasználni. Az előzetes tanulmány nem egy plusz feladat, hanem inkább az értékelési tematika kidolgozásának egyik lehetséges módja.



Ebben az eljárásban vissza kell menni a program értelméhez és stratégiájához, fel kell eleveníteni a célokat, világossá kell tenni a prioritásokat és a célok megfogalmazását. Ebben a fázisban az értékelést irányító csoport ellenőrzi, hogy nincs-e félreértés a program logika vonatkozásában. Az előkészítő megbeszélések folyamán az értékelést irányító csoport gondosan megfogalmazza az értékelendő kérdéseket és kiválasztja a legfontosabbakat. Véleményt alkot a megítélési kritériumokról és azokról a mércékről (benchmark), amelyeket az értékelő csoportnak majd használni kell.

Az előtanulmányban a program végrehajtók megvizsgálják bizonyos feladatokat, amelyekben csak ők kompetensek. Arra kell törekedniük, hogy elkerüljék azt a gyakori esetet, hogy az értékelő csoport újra elemezzon sok, a hatóság által már ismert szempontot. A értékelő csoportnak az új információ létrehozására kell koncentrálnia.

Az értékelhetőségi tanulmány kombinálható előkészítő megbeszélésekkel. Lényege a több észak-amerikai hatóság által javasolt technikai ellenőrzés, valamint az általános és részletkérdésekre egyaránt vonatkozó értékelések vizsgálata. A tanulmány áttekinti az elérhető ismeretanyagot és megállapítja, hogy a technikai és intézményi feltételek megfelelnek-e arra, hogy azok révén megbízható és hiteles válaszok szülessenek. Ezt a di-

agnóvizist gyorsan elkészíti egy módszertani szakértő (vagy az értékelő egység tagja vagy külső szakértő). Ennek eredményeképpen bizonyos kérdéseket kihagynak túlzott nehézségük vagy amiatt, mert már megvan rájuk a válasz.

Az értékelhetőségi tanulmány meghatározza az értékelési módszer fő vonalait és ennek alapján már meghirdethető a tender a legkompetensebb értékelő csoportok felé. Az is lehetővé válik, hogy számos kérdést újrafogalmazzanak, nehézségüket csökkentsék figyelembe véve az értékelésben rendelkezésre álló pénzügyi és humán erőforrásokat. Mindez önmagában is indokolja, hogy a tematika előkészítése alapos legyen. A tematikánál előforduló irreális igények gyakran okoznak problémákat mind a megbízóknál, mind az értékelő csoportnál. Nem elég kidolgozni egy tematikát, amely mennyiségi költségelemzést követel meg sok hatás esetében, ugyanakkor rövid határidőt szab és kis költségvetést biztosít. Egy kb. 30 hatást elemző tanulmány Írországból megmutatta, hogy a mélyreható elemzések átlag költsége 50-100 ezer EURO között van és kb. 12 hónap kell hozzá.

2. PARTNERSÉG AZ ÉRTÉKELÉSI FOLYAMATBAN

Az értékelés konkrét haszna az értékelés függetlenségéből és a program végrehajtókkal való interakciója közötti egyensúlyból származik. A tapasztalat azt mutatja, hogy a szoros együttműködés növeli a minőséget és az eredmények hasznosulását.

Az is fontos, hogy több partnert vonjanak be az értékelést irányító csoportba, növelendő a következtetések elfogadottságát és relevanciáját. Tanácsos azonban szigorúan ellenőrizni az értékelésben érintettek számát és az értékelés folyamatának hatékonyságát. A valóságos kollektív vélemény kialakítása szélesebb körű irányító csoporttal és hatékony munkamodellek révén biztosítható.

2.1 A végrehajtók bevonása a munkába

Amennyiben az adminisztráció nem megfelelően kompetens az adott értékelő munkára, indokolt lehet külső értékelő csoportok felkérése. Ennek az előnye, hogy új, objektívebb szempontok jelennek meg. Az eredmények hitelesebbek lesznek és ehhez nagyon fontos a függetlenség, amit minden EU-előírás hangsúlyoz.

A függetlenség iránti igény azonban nem vezethet az értékelő csoport elszigeteléséhez. A Strukturális Alapok vonatkozásában a tapasztalat azt mutatja, hogy annál jobb a színvonal minél jobb az együttműködés a felek között. Az értékelő csoport hitelessége csökkenhet, ha kiderül, hogy nem járatos a vizsgált adminisztratív területeken.

A végrehajtókkal való kapcsolatot biztosítani kell – elérhetőség, kijelölt kontaktus személy révén, stb. A megtorpanások elkerülése végett józan szabályok szerinti visszacsatolást kell biztosítani a végrehajtók felé. Az értékelést irányító csoportnak rendszeresen kell jelentéseket küldenie már az első eredményekről is. Bizonyos ún. ténybeli tévedéseket a végrehajtók könnyen korrigálhatnak már menet közben, és ez ma már e-mailen könnyen biztosítható.

A pártatlanság érdekében kedvező, ha több program végrehajtó és végső kedvezményezett vesz részt az értékelést irányító csoportban. Az ő szerepük magánjellegű legyen és ne befolyásolja az intézményi háttér.

Javasolható továbbá, hogy az értékelést ne elsősorban a problémák és kudarcok feltárására használják, hanem megfelelő egyensúly érvényesüljön.

2.2 Külső partnerek bevonása az irányító csoport munkájába

Pluralisztikus értékelő bizottság

A Strukturális Alapok megvalósítását több közigazgatási szint közös finanszírozási és döntéshozatali munkája jellemzi. Még ha a végső felelősség a megbízást illetően egyet-

len szinthez kötődik is, az értékelés nem történhet meg a más szintekről származó információk nélkül és anélkül sem, hogy ne venné tekintetbe más szintek elvárásait is. Ebben az összefüggésben veszélyes lenne az értékelést egyetlen érintett területre és döntéshozói körre szűkíteni. Éppen ezért az értékelést irányító csoportban általában sok szempont érvényesülését biztosítják.

Általánosan használt kifejezés a kockázatvállaló vagy érintett. Ezek minden csoportjának képviselettel kell rendelkeznie. Az értékelésben érdekelt feleket csoportosítják még a következők szerint is: finanszírozók, végrehajtók, végső kedvezményezettek és általában érintett felek.

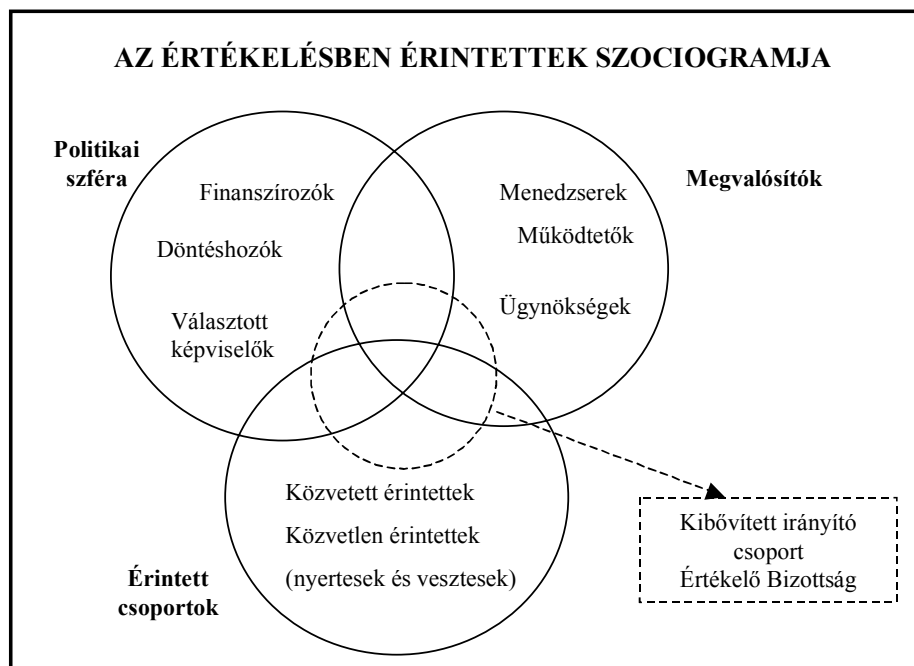
A szélesebb körű értékelési bizottság előnyei

Valamely értékelés irányító bizottságában érintett különböző kockázatvállalók a következőket garantálhatják:

- *Jobb elfogadottság, nagyobb bizalom*
- *Jobb hozzáférés az információhoz, a tények és az értékelt események jobb megértése*
- *Valamennyi fontos szempont figyelembe vétele az interpretációkban és a javaslatokban*
- *A következtetések és a figyelembe vett javaslatok gyorsabb és egyszerűbb szétküldése, megismertetése.*

Amikor az értékelési bizottság feláll, fontos számba venni valamennyi kockázatvállalót, erre a célra használják az ún. szociogramot. Ez a kockázatvállalókat három kategóriába sorolja: politikai (választott, döntéshozó vagy finanszírozó), megvalósító (végrehajtó, végső kedvezményezett, ügynökség), továbbá érintett (közvetlenül vagy közvetve). Fontos ellenőrizni, hogy az érintettek rendelkezésre állnak-e, illetve elérhetők-e (eléggé motiválva vannak-e?) a rendszeres és aktív munka szempontjából.

A bizottság összeállításának képviselnie kell minden felet, de ne legyen túl népes (maximum 15 fő). Az EU-programokban mind a DG-k, mind a nemzeti, helyi végrehajtás és döntéshozók képviselve vannak, de az egyéb érintetteket is felkérlik a részvételre. Az értékelés függetlenségére azonban mindenképpen vigyázni kell. A végrehajtók és a végső kedvezményezettek nagyobb motivációval és mélyebb ismeretekkel rendelkeznek – ügyelni kell, nehogy túlsúlyba kerüljenek, és erre a fenti kategóriák közötti számszerű egyensúly elegendő lehet. Lehetséges továbbá, hogy az elnök a politika oldaláról legyen olyan személy, akinek nincs közvetlen felügyeleti hatóköre vagy egy ismert személyiség (gyakran ez a megoldás, ha kerülni akarják az egyoldalúságnak még a látszatát is).



Vidékfejlesztési program minősítése

Bizonyos szereplők nem csak egy, a fentiekben definiált kategóriához tartozhatnak. A regionális választott képviselők pl. döntéshozók is, az érintett csoportok szóvivői is, sőt maguk is hasznélvezői a finanszírozásnak. Vannak olyan szereplők is, akik egyszerre végső kedvezményezettek és kedvezményezett csoport (pl. az Agrár kamarák) tagjai. Ezek a hatóságokkal és a gazda szövetségekkel egyaránt szoros kapcsolatban vannak. A helyi adminisztrációk ugyancsak egyszerre három kategória tagjai: döntéshozók, végső kedvezményezettek és érintettek.

Meg kell jegyezni, hogy a partnerség fogalma az utóbbi tíz évben igen gyakran fordul elő az EU szóhasználatában. A Strukturális Alapok adminisztrációjának összefüggésében a partnerek fogalma nagyon közel áll a kockázatvállalók fogalmához és speciális jelentést hordoz. Azokat a partnereket jelenti, akik jogosan beleszólhatnak a Strukturális Alapok által finanszírozott programok meghatározásába és alkalmazásába. A fenti különbségtétel a vertikális és horizontális partnerek között annyiban fontos, hogy csak a vertikális jogosult az értékelési mandátum meghatározására. Azonban a program ún. kockázatvállalói is be vannak vonva az értékelési eljárásba.

A kollektív vélemény megszervezése

Ha az értékelés kibővített testülettel folyik, a munka megegyezik az irányító csoport munkájával – azaz ellenőrizni kell, hogy a lényeges kérdések ne hagyjanak ki, ki kell választani a prioritásokat, véglegesíteni kell a kérdések szövegét, specifikálni kell a kritériumokat és normákat, hitelesíteni kell a referenciákat, reagálni kell az értékelő

csoporthoz tartozó jelentéseire, véleményezni kell a következtetéseket, hitelesíteni kell az értékelő csoport javaslatait és saját javaslatokat kell megfogalmazni.

Az értékelést irányító csoport és az értékelő bizottság közötti különbség tehát nem annyira nagy. Az értékelést irányító csoport néhány adminisztratív tisztviselőből áll, míg az értékelő bizottság sokkal nyitottabb, több tagja van és magasan szervezett megbeszéléseket tartanak a hatékony munka érdekében.

A következő felállás a leggyakoribb: a megbízó kijelöli a bizottság elnökét és egy közvetítőt. Az elnök vezeti a vitákat, a közvetítő pedig pártatlanul ügyel az előkészületekre, a szervezésre és a jegyzőkönyvre. Mindkettőjüknek semlegeseknek kell lenniük. A közvetítőnek ezen kívül rendelkeznie kell megfelelő értékelés technikai ismereteivel is. A közvetítő (titkár) tartozhat a belső értékelési csoporthoz, de lehet külső szakértő is.

A közvetítő szervezi a munkaüléseket, ha szükséges egyéni interjúkat folytat le a bizottság tagjaival. Úgy kell szerveznie a vitát, hogy konstruktív, eredményes legyen és a jegyzőkönyvben meg legyenek örökítve a konszenzus elemei. A pluralisztikus értékelési bizottság munkájának lényeges része a feltárási fázis (minden vélemény elhangzik). A közvetítőnek arra kell törekednie, hogy minden, tehát az összes kisebbségi vélemény is hangot kapjon.

A kreatív fázisban lezajlanak a viták. A kereső fázisban pedig a konszenzust igyekeznek kialakítani.

Felmerül a kérdés, hogy valamely értékelésnek tökéletesen konszenzuson kell-e alapulnia. Ez a kérdés akkor válik kiélezetté, ha több partnerre terjed ki az eljárás. A legtöbb értékelés megpróbálja felsorolni azokat a következtetéseket, amelyeket minden partner elfogad – hogyan áll ilyenkor az a demokratikus alapelv, hogy a többség dönt?

A közelmúltban sok kísérlet történt, hogy a különböző véleményeket mérlegeljék és magyarázzák. Egy ilyen kísérletet ismertet a 4. kötet. – és egyben számos technikai újítást is bemutat. Ez a kísérlet az ún. multikritérium – multibírálat elemzésen alapult. Amint a neve is sugallja, a technika elfogadja, hogy az értékelési bizottság tagjai nem egyeznek meg a kritériumokat és a prioritásokat illetően, például bizonyos partnerek a rövidtávú foglalkoztatási eredményt helyezik előtérbe, míg mások a hosszútávú versenyképességet. A két kritérium azonban nem feltétlenül teljesen ellentétes. A bizalmas egyéni interjúk során tisztázni lehet bizonyos kölcsönösen elfogadható kritériumokat. A jelentősvélemény eltérések dacára a különböző kritériumok súlyozásával, a partnerek nagymértékben hasonló módon osztályozták a program tevékenységeit.

Az eltérő következtetések kockázatának vállalásával az értékelés lehetővé tette, hogy világosak legyenek bizonyos hatékony vagy nem hatékony tevékenységek vonatkozásában a részleges, de valódi konszenzus határai. Érdemesebb így eljárni, ha úgy tűnik is, hogy teljes a konszenzus, mert ha eléri is csak látszólagos lesz.

3. AZ ÉRTÉKELÉSI TECHNIKÁK MEGERŐSÍTÉSE

Ma számos klasszikus értékelési technika bizonyul használhatatlannak a társadalmi-gazdasági programok értékelése terén. A probléma gyökerét a programok speciális jellemzői jelentik. Ilyenek az összetett célok, a beavatkozások sokfélesége, a fő várható hatások makrogazdasági dimenziója és a különböző döntéshozók különböző elvárásai az értékelést illetően.

Ez a kötet összegyűjt és ismertet számos rövid és középtávú technikai előnyt, amelyeknek lehetővé kell tenniük az EU kohéziós politikának megfelelő módszerek megválasztását. A fő előre lépésnek az adatok megbízhatóbb gyűjtésében, a hatáselemzés magasabb színvonalában és az értékelő csoport nagyobb teljesítőképességében kell megnyilvánulnia.

3.1 Nem egyértelmű vagy összetett célok végrehajtása

A társadalmi-gazdasági programoknak általában több céljuk van. Az ex ante fázisban, de néha még a következő fázisban is az értékelő csoport kétséges dolgokat észlel. Mi legyen ilyenkor? Állítsanak le mindent? A megbízó hozzájárulásával - ez látszik sokszor a legegyszerűbbnek.

Ha az értékelő csoport túllép ezen, képesnek kell lennie elbírálni, hogy a sikerek és kudarcok hová vezetnek végül. A jó megoldáshoz a következő kérdést kell megválaszolni a végrehajtóknak és a végső kedvezményezetteknek: "Milyen pozitív vagy negatív hatások lesznek ön szerint?" A válaszokból kialakul a lista a várható hatásokból, amelyekből tulajdonképpen átalakítható a program logikája. A Strukturális Alapokon kívül gyakran használják ezt a megoldást. A 4. kötet ismertet egy kísérletet egy regionális fejlesztési program értékelése kapcsán. Ebben a hatástérkép technikát alkalmazzák, amely lehetővé teszi, hogy több végrehajtó és végső kedvezményezett együttműködve dolgozzon a program koncepció tisztázásán.

A kísérlet egy gazdaságfejlesztési programra vonatkozott, amely társfinanszírozás keretében és közös döntések alapján folyt (EU – Spanyolország - Valencia régió). Az értékelés azzal kezdődött, hogy megbeszéléseken tisztázták a partnerek, hogy melyek a várható hatások és azokat csoportosították (pl. az energiaforrások diverzifikációja és hatékonysága). Minden hatáscsoportot elég pontosan meg tudtak határozni ahhoz, hogy hatásosság kritériumokat és hatásmutatókat válasszanak (pl. a földgázt használó cégek száma).

A több szektort érintő és többcélú program egy másik értékelési problémát is felvetett: a szinergia problémáját. A program intézkedései és tevékenységei általában úgy kerültek értékelésre, mintha függetlenek lennének egymástól anélkül, hogy figyelembe lettek volna véve az egymásrahatások, az egymást erősítő, illetve egymással ellentétes hatások (anti szinergia). A szinergiát ritkán értékelik az eredmények és az érintettekre gyakorolt hatások szintjén. A legjobb esetben a szinergia-tényezőket, mint adminisztrá-

tív koordinációs tényezőket veszik figyelembe, mint a beavatkozások egyfajta kombinációját.

A MEANS-program keretében technikai javaslat került kidolgozásra, ami a hatásmátrixon alapszik. Meg kell keresni a legerősebb potenciális szinergiát és az érintettek körében végzett felmérések segítségével ezeket a potenciális szinergia feltevéseket igazolni kell.

3.2 A hatások jobb elemzése

Az adatok megbízhatóságának és relevanciájának növelése

Sok értékelő csoport panaszodik a monitoring adatok nem kellő minősége miatt – mind mennyiségi, mind minőségi vonatkozásban. Az előrelépés a monitoring rendszerek megerősítését igényli, főleg a mutatók számszerűsítése és kiválasztása tekintetében. Az ex ante vagy az időközi esetben, az értékelő csoportnak fontos szerepe van a program mutatók minőségének értékelésében és ha szükséges, javaslatot tesz a javításra. A 2. kötet részletesen foglalkozik a számszerűsítés problémájával és módszert is javasol erre a célra.

Komoly erőfeszítések történtek az EU-ban a regionális statisztika vonalán, megkönnyítendő az összefüggés-mutatók számszerűsítését. A feladat és a forrásigény nagysága miatt ez elhúzódik a következő évekre. Főleg a földrajzi információs rendszer általánosítása terén várható nagy haladás.

Abban a tekintetben is várható komoly fejlődés, hogy tisztázódik a monitoring és az értékelés szerepe az adatgyűjtésben. A monitoring adatokat névlegesen, szisztematikusan, módszeresen, kimerítően és folyamatosan gyűjtik. Ezekről elvárható, hogy teljesen megbízható inputokat és program outputokat szolgáltatassanak. Nehezebb az olyan információk gyűjtése, amelyek az eredményekre vagy a hatásokra vonatkoznak. Annak érdekében, hogy a folyamat minél rugalmasabb legyen, megbízhatóbb információra kell szert tenni. El kell kerülni a bürokráciát, jobb szelektíven és névtelen felmérésekkel hozzájutni az információhoz kisebb minták révén. Ez a technika leginkább a mélyreható elemzésekben válik be. Kényes egyensúlynak kell érvényesülnie a monitoring rendszerek javítása és a mélyreható elemzési értékelések fejlesztése között.

A makrogazdasági elemzés javítása

A makrogazdasági elemző mechanizmusok ugyancsak javíthatók. Ez a típusú elemzés a nagy programok esetén szükségszerű, amikor a célok regionális vagy nemzeti léptékben vannak kifejezve. Az is komoly nehézséget okoz, hogy dacára az elmúlt évtized erőfeszítéseinek, az értékelési technikák még mindig nem értek el egy megfelelő szintet. A kutatásnak és fejlesztésnek folytatódnia kell, hogy megfogalmazzák és modellezzék a kínálati, keresleti hatásokat, amelyek lényeges szerepet játszanak a fenntartha-

tó hatások létrehozásában. Ezeket a hatásokat még mindig nehéz figyelembe venni és értékelni, de a munka ígéretesen halad és remélhetőleg már középtávon általánosításra alkalmas technikákat eredményez.

A tematikus értékelések fejlesztése

Az értékelések hajlamosak előnyben részesíteni azokat a hatásokat, amelyek a program irányainak és intézkedéseinek a célkörébe tartoznak. Nem szabad azonban elhanyagolni a magasabb politikai intézmények elvárásait. EU-szinten számos prioritás veendő számításba pl. a környezet, foglalkoztatás és esélyegyenlőség. Az is elvárás, hogy a speciális beavatkozási területeken bizonyos programok által elért siker (pl. közlekedési infrastruktúra, foglalkoztatási képzés, K+F stb.) mélyreható elemzést kapjon a reprodukálhatóság céljából.

Ezen prioritások főáramának vonatkozásában létrehozható fejlődést túl gyakran elhanyagolják az értékelő jelentések. A tematikai értékelés elképzelhető programszinten is, amikor az értékelés szintetizálja, összefogja a valamely témával kapcsolatos különböző programintézkedések összes lehetséges hatását. Egyébként a hasonló beavatkozások hatásai elemezhetők és velük kapcsolatban tematikai értékelés is végezhető regionális vagy országos szinten, sőt akár több országban is.

3.3 Az operatív következtetések megvilágítása

Teljesítmények összehasonlítása

Az értékelő csoportok jelenleg nem nagyon rendelkeznek olyan mércékkel (benchmark), amelyekkel elbírálható volna, hogy valamely cél reális-e vagy el van túlozva: (ex ante) – avagy a költség/munkahely érték ésszerű-e vagy túl magas (ex post). Az eredmény olyan értékelési jelentés, amelyben nincsenek reális következtetések, illetve amelyekben a következtetések a megvalósítás részleteire fókuszálnak és átfutnak az eredmények és hatások kérdésein.

A statisztika regionalizációját és a mutatók harmonizációját még tökéletesíteni kellene és akkor remélhetőleg hosszútávon az adatok heterogenitása csökkenne. Ez nagyon érdekes, bár új perspektívákat nyit a programok közötti többszörös összehasonlítások és a mércék (benchmark) létrehozása terén. Ehhez persze további erőfeszítésekre van szükség a mutatók harmonizálásában főleg az eredmények és hatások viszonylatában.

Rövidtávon az is lehetséges, hogy régióközi együttműködés segítségével haladjon előre a téma két vagy több EU-partner bevonásával. Ebben az együttműködésben a különböző eszközök összehasonlíthatók, a tevékenységek közös kritériumokkal értékelhetők és az értékelés világos, elfogadható következtetésekkel zárulhat.

Valamennyi programon belül gyakrabban kellene összehasonlításokat végezni. Ezek lehetővé tennék, hogy az értékelések világosabban kimutathassák, mely intézkedések sikeresek melyek nem.

Az első javaslat, hogy gyakrabban kell használni a pontozó technikát. Ezeket főleg Angliában fejlesztették ki a Strukturális Alapok által finanszírozott projektek kiválasztására. Sikeresen alkalmazták számos értékelésben. Arra is alkalmas, hogy formára hozza, összehasonlítható módon valamely programon belüli több intézkedés bírálatát. Feltéve, hogy a kritériumok világosak és pártatlanok, ez a technika segíti az értékelő csoport munkáját.

A második javaslat szerint a multikritérium-elemzést kell alkalmazni az intézkedések vagy tevékenységek összehasonlítására. A multikritérium-elemzést eddig inkább a projektvariációk – lehetőségek értékelésére használták, de továbbfejlesztették a többcélú programok átfogó értékelésére is.

3.4 Az értékelés prioritásként való felfogása

Az értékelések felhasználása az, amiben valószínűleg a legtöbbet kell még tenni. Mivel annak a valószínűsége, hogy valamely értékelést felhasználjanak, a megfelelő felhasználóktól függ, komoly haladás szükséges a végrehajtók bevonásában, valamint potenciális új felhasználók megnyerésében.

Az is lehetséges, hogy az értékelés integrálódjék egy átfogóbb programteljesítmény-végrehajtás elképzelésbe. A törekvés a jobb teljesítményekre nagyon indokolt.

Rövidtávon az értékelés eszközként való felhasználásában komoly előrelépésre van mód a demokratikus intézmények és a polgárok szempontjából. Az Európai Bizottság által rendszeresen közzétett kohéziós jelentésekhez hasonlóan, minden program esetében felhasználható lenne az értékelési munka annak vizsgálatára, hogy mely problémák voltak már kezelve és kimutatva, hogy a program hogyan járul hozzá a megoldásukhoz. Hasznos volna kiterjeszteni ezt a demokratikus értékelési kultúrát, ami most Észak-Európára korlátozódik. Így könnyebb lenne eleget tenni a polgárok és az adófizetők elvárásainak, amelyek állandóan nőnek a közigazgatás felé.

MELLÉKLET

A TEMATIKA KÉSZÍTÉSE

Ez a melléklet módszertani javaslatokat kínál az értékelési projekt kidolgozására. A javaslatok tapasztalatokon alapulnak, de az egyes helyzetekben természetesen megfelelő módosítások szükségesek.

1. Az értékelés eredete

A tematikának meg kell határoznia az értékelés szabályozási kereteit, a projekt indítást és az ügynökséget, amely a politikai mandátum hordozója.

2. Az értékelés hatókörének behatárolása és leírása

A tematika leírja az értékelés hatókörét és megszabja határait, például a teljes programot értékelni kell vagy csak bizonyos szempontok szerint kell értékelni? A különböző köztevékenységek hatásait a társadalom egészét vagy csak speciális csoportokat figyelembe véve kell értékelni?

A hatókör leírása legalább három témát ölel fel:

- A program céljai és a mód, ahogyan meghatározásra kerültek valamint a szociális problémák, amelyek motiválták és amelyek indokolják a közsféra beavatkozását.
- A szándékolt vagy elvárt hatások és célcsoportok.
- A megvalósított eszközök és az alkalmazott eljárások.

Ha a célok rosszul lettek megfogalmazva vagy elavultak, el kell dönteni, hogy az értékelésnek újra kell-e fogalmazni az implicit célokat a másféle logika alapján. Ha igen, az értékelés gyümölcsözőbb lesz-e, ha a célok előzetes szintézise vagy csak egy részegység is ismertetésre kerül a tematikában.

Ebben a fázisban tanácsos megpróbálni a modellezést, más szóval leírni a hivatalos tevékenységi koncepciót. Melyek azok az oksági és hatás viszonyok, amelyekre a szóban forgó politika épült, amelyek végül is a javasolt megoldáshoz vezettek? Például speciális pénzügyi ösztönzés révén különleges viselkedéstípus alakul ki a cégeknél stb.

A társadalmi változást, amelyet elő kívánnak mozdítani, le kell írni három pont figyelembe vételével: input, output és eredmény. Az utolsó pontot le kell bontani a tevékenység azonnali céljai és a végcélok szerint. Ha szükséges, a tematikának elő kell írnia, hogy az értékelő csoport rekonstruálja azt a program koncepciót, aminek mentén az megvalósításra került.

3. Az értékelési eredmények későbbi felhasználása

Az értékelés céljainak meghatározásában világosan rögzíteni kell, hogy mi a kezdeményező elvárása és miért tartja azt megfelelőnek, illetve szükségesnek. Az előzetes reflexiók és együttműködések azért lényegesek, mert az értékelt beavatkozás közvetlen végrehajtói nem mindig rendelkeznek a megfelelő objektivitással. Van-e szándék a program stratégiájának megváltoztatására, és ha igen, miért? Van-e szándék a monitoring vagy a projektkiválasztás módosítására? Kell-e a források elosztásán változtatni?

Hasonló szellemben az is tanácsos, ha a tematika az értékelés végén várható döntésekkel is foglalkozik. Ez nem azt jelenti, hogy valamiféle következtetéseket kellene dik-tálni, vagy, hogy be kellene szorítani az értékelő csoport munkáját a tematikában előírt feltételekre. A lényeg, hogy a csoport alkalmas legyen a megbízó követelményeinek jobb megismerésére és így elkerülhető legyenek a félreértések. Hacsak lehetséges, a döntések ütemezését az értékelést követően kell meghatározni.

Az értékelések jövőbeli hasznosításának fokozása érdekében meg kell érteni a program összefüggéseket. Az értékelési projektnek figyelembe kell vennie az alábbi tényezőket: a tevékenység innovációs szintje, az esetleges konfliktus helyzetek, az adminisztráció mennyire van tisztában az értékelési folyamattal. A különböző kockázatvállalók érdekeltségeit és stratégiáit gondosan le kell jegyezni és meg kell érteni a mögöttes motivációkat, amelyeket az értékelésnél figyelembe kell venni, hogy a következtetések hitelesek és elfogadhatók legyenek mindenki számára. A kulcskérdések a következők:

- Az értékelés az eredeti politika folytatása vagy eltér attól?
- Melyek a bizonytalansági területek és melyek azok, amelyekre nézve a kockázatvállalóknak közös referenciájuk van?
- Kik a legitim döntéshozók? Kik a beavatkozás megvalósítását végző végső kedvezményezettek?
- Melyek a nyertes vagy vesztes csoportok?

Az értékelés jövőbeni felhasználóit gondosan azonosítani kell. A szereplők (együttműködés, verseny stb.) a közöttük fennálló viszonyok természete szerint három szintre csoportosíthatók: politikai szervezetek, végső kedvezményezettek és érintettek.

4. Értékelési kérdések és bírálati kritériumok

A tematikának fel kell tennie néhány világos és tömör kérdést, amelyekre az értékelő csoportnak válaszolnia kell a következtetésekben

Ahol csak lehetséges minden értékelési kérdés egyúttal magába foglal, integrál egy bírálati kritériumot is, pl.

- A tevékenységet megoldandó szociális szükségletek vagy problémák indokolják. (relevancia)
- Vannak-e várható pozitív, negatív vagy egyéb nem várt következmények?

- Lehetett-e volna nagyobb mértékű kedvező hatást elérni más intézkedések segítségével? (hatásosság)
- Lehetett-e volna nagyobb mértékű kedvező hatást elérni azonos források felhasználásával vagy azonos eredményeket elérni kisebb források révén? (hatékonyság)
- El lehetett-e volna érni nagyobb koherenciát vagy magasabb szintű szinergiát a programon belül, összehasonlítva a vonatkozó beavatkozásokkal?

5. A rendelkezésre álló ismeretek és adatok

A tematika foglalkozik azzal, hogy melyek a meglévő információforrások és vajon a hatásértelmező rendszer vagy az összehasonlítási referenciák elérhető-e. Meghatározza a meglévő ismeretek formáját (pl. nyers adatok, strukturált információk számítógépes adatbázison, már elemzett adatok). Azt is meghatározza, hogy ki felelős az információ összegyűjtéséért (pl. egy speciális szereplőnek kell biztosítani az információt az értékelő csoport részére – vagy magának az értékelő csoportnak kell összegyűjteni az információt).

6. Módszerek

A részletek meghatározása nélkül, a tematikának szolgáltatnia kell bizonyos lényeges módszertani információkat is, például:

- A hatáselemzés igényelt mélysége.
- A következtetések hitelességének fontossága, az eredmények általánosításának lehetőségei és a szereplők számára mennyire felelnek meg az eredmények.
- Ha szükséges, a már kiválasztott helyszíneken esettanulmányok végzése és ennek okai.
- A megbízó szempontjából legfontosabb mutatók.

Ismertetnie kell az oksági elemzésben felhasználandó fő hipotéziseket is:

- Miért tűnik ez a beavatkozás sikeresnek vagy kudarcnak?
- Milyen környezeti vagy külső tényezőket (a kapcsolódó politikák, a helyi összefüggések, stb.) kell figyelembe venni a megfigyelhető hatások interpretációjában?

7. Az értékelés struktúrája

A megbízó, az értékelést irányító csoport és az értékelő csoport szerepét alaposan tisztázni kell. A tematikának meg kell határoznia az értékelést irányító csoport összetételét és a működés módját is (összetétel, elnök, vezető, titkár).

Ahol releváns, a tematikának meg kell határoznia azt is, hogy az értékelő csoporttól várnak-e javaslatokat az értékelést irányító csoport kiszélesítésére és elvárják-e, hogy ennek megbeszéléseit vezesse.

8. Ütemezés

A tematikának meg kell határoznia a határidőket az értékelő csoport különböző feladataira (időközi jelentés speciális kérdésekről, szemináriumok, zárójelentés) valamint a teljes jelentés átadására (végső határidő).

9. Előirányzott inputok

A megbízó szabja meg a tervezett költségvetést. Ahol releváns, az összeget ismertetik valamennyi pályázóval, de elsősorban attól függően bírálják el őket, hogy milyen színvonalú módszertani javaslatot tesznek. Más esetben a tematika tartalmazza a részletes módszertant és a kiválasztás az ajánlati összeg alapján történik.

10. Az igényelt képesítések

A tematikának meg kell határoznia azon ismereteket és azt a tapasztalatot, ami megkívántatik az értékelő csoporttól. Ahol releváns, a képesítéseket fontosság szerint sorolják fel.

11. A javaslat struktúrája

A tematika megköveteli a pályázóktól, hogy javaslataikat úgy szervezzék, hogy az értékelő csoport kiválasztása könnyebb legyen, vagyis ismertessék:

- a pályázók által lényegesnek ítélt értékelési hatókört és összefüggéseket,
- a megválaszolandó kérdéseket és ezek lehetséges interpretációit,
- a javasolt értékelési módszert,
- részletes értékelési ütemezést,
- a javasolt csoport név szerinti összeállítását, a munkamegosztás módját és a csoport koordinációját, valamint a csoport tagjainak egyéni referenciáit,
- árákat,
- a szerződő szervezetek technikai, jogi és pénzügyi referenciáit.