

DATAR

**Rövid összefoglaló
az Európai Strukturális Alapok támogatásával finanszírozott
programok értékeléséről**

1998. október

Tartalomjegyzék

Előszó.....	1
1. A közösségi célokhoz igazodó értékelési keret.....	3
1.1. Az értékelés kereteit meghatározó közösségi szabályok.....	3
◆ Kötelező minden egyes program átfogó értékelése.....	3
◆ Az értékelés a partnerségen alapszik.....	4
◆ Az értékelés programozott.....	5
◆ Az értékelés kívülről jövő.....	6
◆ Az értékelés nem ellenőrzés.....	7
1.2. Amivel az értékelés hozzájárul a program egyes szakaszaihoz.....	7
◆ Ex-ante értékelés : a döntések jobb összefüggését biztosító eszköz.....	7
◆ A középtávú értékelés segíti a jobb a megértést és reagálást.....	9
◆ A tematikus értékelés révén elmélyíthető egy adott terület ismerete.....	10
◆ A „végső” értékelésre a program végrehajtási folyamatának végén kerül sor.....	10
◆ Az ex-post értékelés számot ad a közösségi támogatásokról.....	11
2. Az értékelés megrendelése.....	12
2.1. A program alapvető elemeinek leírása.....	12
◆ A célok meghatározása.....	12
◆ Emlékeztető a program által célba vett szükségletekre.....	13
◆ A kedvező és kedvezőtlen tényezők felismerése.....	13
2.2. Az értékelési kritériumok megválasztása.....	14
◆ A célok helytállósága.....	14
◆ A program koherenciája.....	14
◆ A megvalósítás minősége a terepen.....	14
◆ A program látható hatékonysága.....	16
◆ Valós hatékonyság és a saját hatások felmérése.....	16
◆ Hatásfok.....	17
2.3. A minőségi információ támasza.....	18
◆ A monitoring rendszer.....	19
◆ Az iránymutató táblát alkotó mutatók.....	20
◆ A monitoring rendszerek áttekintése.....	21
2.4. Az értékelési szervezet felállítása.....	22
◆ Megosztott felelősség az értékelés terén.....	22
◆ Rugalmas helyi szervezet.....	23
◆ Változatos megvalósítás.....	24
2.5. Az értékelés eldöntése és a versenykiírási feltételek.....	25
◆ Döntés az értékelésről.....	25
◆ A versenykiírási feltételek.....	26
◆ Pályázati felhívás.....	27
◆ Az értékelést végző csapat kiválasztása.....	27
◆ Az értékelést végző szolgáltatók.....	29
3. Az értékelési műveletek szakértelme.....	30
3.1. A feltett kérdésekhez igazodó módszer.....	30
◆ Jó módszertani irányok követése.....	30
◆ Az értékelés rendelkezésére álló idő- és költségvetési keretek figyelembevétele.....	31
3.2. A megfelelő eszközök használata.....	32
◆ Kell-e eszközöket használni?.....	32
◆ Az eszközök és funkcióik rövid áttekintése.....	33

◆ Közelebbről néhány a leghasználatosabb eszközökből	34
4. Az értékelés eredményeinek figyelembevétele	38
4.1. Milyen egy jó értékelési jelentés?.....	38
◆ A jelentés megformázása	38
◆ A jelentés tartalma	39
◆ Minőségi kritérium	39
4.2. A közösségi programok értékelésének felhasználása.....	41
◆ A jelentés terjesztése és felértékelése	41
◆ A program folytatására tett ajánlások	42

Előszó

Írta Jean-Louis Guigou
Területrendezési- és Régiófejlesztési Megbízott

A franciaországi régiók területrendezéséhez és fejlesztéséhez, az 1994-1999 időszakban több, mint 55 milliárd frankkal hozzájáruló Strukturális Alapok támogatása fontos tétet jelent a nemzeti politikánk hatékonysága, valamint a régiók versenyképessége tekintetében.

Az értékelés gyakorlata 1989 óta jellemzi a közösségi programok megvalósítását. Ennek kezdete egybeesik az állami politikák országos tárcaközi értékelő rendszerének, valamint a Tudományos Értékelési Tanács felállításával.

Az Európai Strukturális Alapok tekintetében 1994 óta kötelezővé és rendszeressé vált értékelés jelentős mértékben hozzájárult Franciaországban az értékelési gyakorlat és módszerek továbbfejlődéséhez; jelentős emberi és pénzügyi erőforrásokat mozgósító, önálló tevékenységi területté alakult, és számos, az érintett régiókban terjesztett munka elkészítéséhez vezetett.

Az értékelés gyakorlata ma már nem csak a Strukturális Alapok által finanszírozott programokra korlátozódik, hanem kiterjed az Állam – Régió Tervszerződésekre, számtalan minisztérium dekoncentrált tevékenységére, valamint a Régiók által meghatározott stratégiák egyre nagyobb körére is.

Egyetlen évtized alatt Franciaország gyakorlatilag behozta a többi nagy demokráciával szembeni lemaradását.

Az állami szféra ezentúl köteles átlátható módon számot adni tevékenységének hatékonyságáról, eredményességéről, valamint helytállóságáról. Franciaországban tehát az értékelés az állam tevékenységének modernizációjából ered, és hozzájárul a partnerség megerősödéséhez. Ma már valóban olyan új eljárásnak tekintik, amely különbözik az audittól és az ellenőrzésektől. A terepen elért eredmények gyakorlatias vizsgálatára alapuló értékelés többletként hozzáadódik az ellenőrzésekhez, melyek egyébként továbbra is nélkülözhetetlenek.

Az Állam-régió közötti tervszerződések és a közösségi tervezési dokumentumok egyidejű elindítása 2000-ben azzal jár, hogy az értékelés – amely eddig a területek közös ismereti eszközeként, valamint a programok irányításának és jó kezelésének eszközeként szolgált – egyben a stratégiák kidolgozásának, továbbá az olyan politikai prioritásokat célzó döntések előkészítésének a támogató eszközévé is válik, mint a munkahelyteremtés, a fenntartható fejlődés, valamint a területek szerveződése.

Ez a rövid összefoglaló ehhez próbál hozzájárulni. Célja mindazok munkájának segítése (választott képviselők, a közigazgatásban dolgozók, társadalomtudományi szakemberek, egyetemi tanárok...), akik valamilyen módon részt vesznek a közösségi programok elkövetkező értékelési folyamataiban, és/vagy aktív részesei a társfinanszírozott projektek megvalósításának.

Ez az ismeretterjesztő mű lehetővé kívánja tenni minden állampolgár és vezető számára, hogy jobban megértse az európai követelményeket, jobban megismerje a célokat, valamint együttesen kézben tartsa az értékelési eszközöket.

1. Fejezet

A közösségi célokhoz igazodó értékelési keret

A programok hatékonyságának növelését célzó értékelés

A francia kormány meghatározása alapján az állami politika értékelése során „arra keresünk választ, hogy a felhasznált jogi, közigazgatási és pénzügyi eszközök lehetővé teszik-e a kívánt hatás és a kitűzött cél elérését” (1999. január 22-i rendelet).

Az *Állami politikák értékelésének Kézikönyvében*, a Tudományos Értékelési Tanács emlékeztet a feladat fő törekvésire:

- a társadalomra gyakorolt hatások lehető legtárgyilagosabb felmérése, de legalábbis felbecsülése;
- a hatások megvalósításához és eléréséhez vezető folyamat megértése;
- a megrendelők segítése az értékelt politikára vonatkozó értékítélet meghozatalában.

Ezek az általános elvek természetesen a Közösségi alapokra vonatkoznak. Speciális keretek közt igazodnak ezek az európai tételhez.

1.1. Az értékelés kereteit meghatározó közösségi szabályok...

...A tisztességes játék néhány szabálya

Tekintettel a közösségi programokra fordított jelentős nagyságrendű közpénzekre, az Európai Bizottság gondoskodott néhány játékszabály meghatározásáról, az értékelés tisztességes lefolytatását biztosítandó.

◆Kötelező minden egyes program átfogó értékelése

Minden program egészében értékelendő

Az első, értékelésre vonatkozó közösségi szabályok 1988-ban keletkeztek. Ezt a keretet pontosították a Tanács által az 1994-1999 időszakra vonatkozóan elfogadott szabályozások. (Az értékelés irányadó kerete: EGK 2080/93 keretrendelet, 6. és 9. cikk; 2082/93 koordinációs rendelet, 26. és 31. cikk; 2083/93 ERDF rendelet 7.cikk; 2054/93 ESF szabályozás 5.cikk; 2058/93 EAGGF, 8.cikkely.)

Az első játékszabály az, hogy az értékelés nem csupán a szereplők jó szándékától függ. Következményei egészen a pénzügyi szankciókig terjedhetnek, mivel a Bizottság megtagadhatja a közösségi támogatást attól az Államtól, amelyik nem közöl elegendő információt.

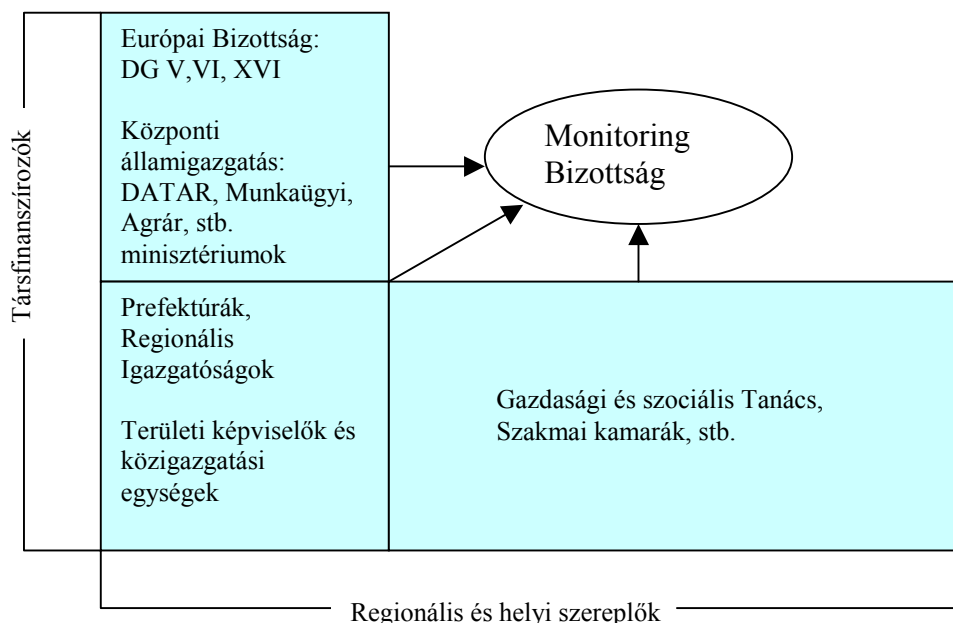
Az értékelés ugyan kötelező, elvégzése mégsem lehet gépies, valamint nem tekinthető egyszerű közigazgatási formaságnak. A meghatározott keret célja egy olyan hasznos értékelés előmozdítása, a program egészére nézve, amely a Monitoring bizottság minden tagjának munkáját szolgálja. Az értékelés a program egészét vizsgálja, és egyetlen kitélt sem felejt ki. Még akkor is, ha minden prioritás és intézkedés részletes elemzésre kerül is, a végkövetkeztetések a program egészére vonatkoznak, és olyan kérdésekre válaszolnak, mint: Megfelelő-e az összhang az intézkedések között? Bizonyos szükségletek változtak-e a közelmúltban? Az adott intézkedések a tervezettnél jobb/ rosszabb eredményt hoztak? A program elegendő mértékben hozzájárul-e egy-egy prioritás megvalósításához?

◆ Az értékelés a partnerségen alapszik

A programok középpontjában található partnerség az értékelésnek is magvát adja.

A partnerség a Strukturális Alapok által finanszírozott összes tevékenységre alkalmazandó elv.¹ Ez „a Bizottság, a Tagállam, valamint a Tagállam által országos, regionális, helyi vagy egyéb szinten kijelölt illetékes hatóságok és szervek közötti szoros egyeztetést” jelent. Minden Tagállam maga határozza meg a partnerségét, és erről javaslatot tesz a Bizottság felé.

Intézményi és társadalmi-gazdasági partnerség



Franciaországban az alap partnerek a Monitoring bizottság intézményi tagjai, azaz a régió Prefektusa, az Állami szervek, a Regionális önkormányzatok, valamint az érintett területek egyéb főbb területi önkormányzatai (megyék, nagyvárosok, vagy településközi struktúrák). A partnerség kiterjed a Monitoring bizottság társult tagjaira is: Regionális Gazdasági és Szociális Tanácsok, stb.

¹ A 2000-2006 időszakra szóló Strukturális alapokra vonatkozó általános szabályozási javaslat rendelkezése szerint az értékelés a Tagállam és a Bizottság közötti világos hatáskör-megosztáson alapuló együttműködés keretében történik.

A partnerség korlátai régióként változóak, mert a Régió Prefektusa elég nagy önállósággal rendelkezik a Monitoring Bizottság felállításában. Alsó-Normandiában a parlamenti képviselők is társult tagok voltak, ami a régió kis kiterjedése miatt lehetséges. Néhány régióban a partnerség egyesületekre is kiterjed. Így például a Franche-Comté régióban az 5b Célkitűzés programjára felállított Monitoring Bizottságban egy környezetvédelmi egyesület képviselője is helyet kapott. Néhány országban, mint például Svédországban, a bizottságba családi egyesületeket is bevonnak, a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség témájának irányítására. Ez a gyakorlat Franciaországban még nem terjedt el.

Minden partner részt vesz a program elkészítésében, és közös erőfeszítéseket tesz a siker érdekében. Ez az elv különösen érvényes ez értékelésre, amely maga is partnerségben zajlik. Azáltal, hogy hozzájárul az állampolgárok felé tett számadáshoz, az értékelés vélhetőleg minden régióban demokratikusabbá teszi a partnerséget.

◆ Az értékelés programozott

**Az értékelés előre tervezett,
pontos ütemtervre alapszik.**

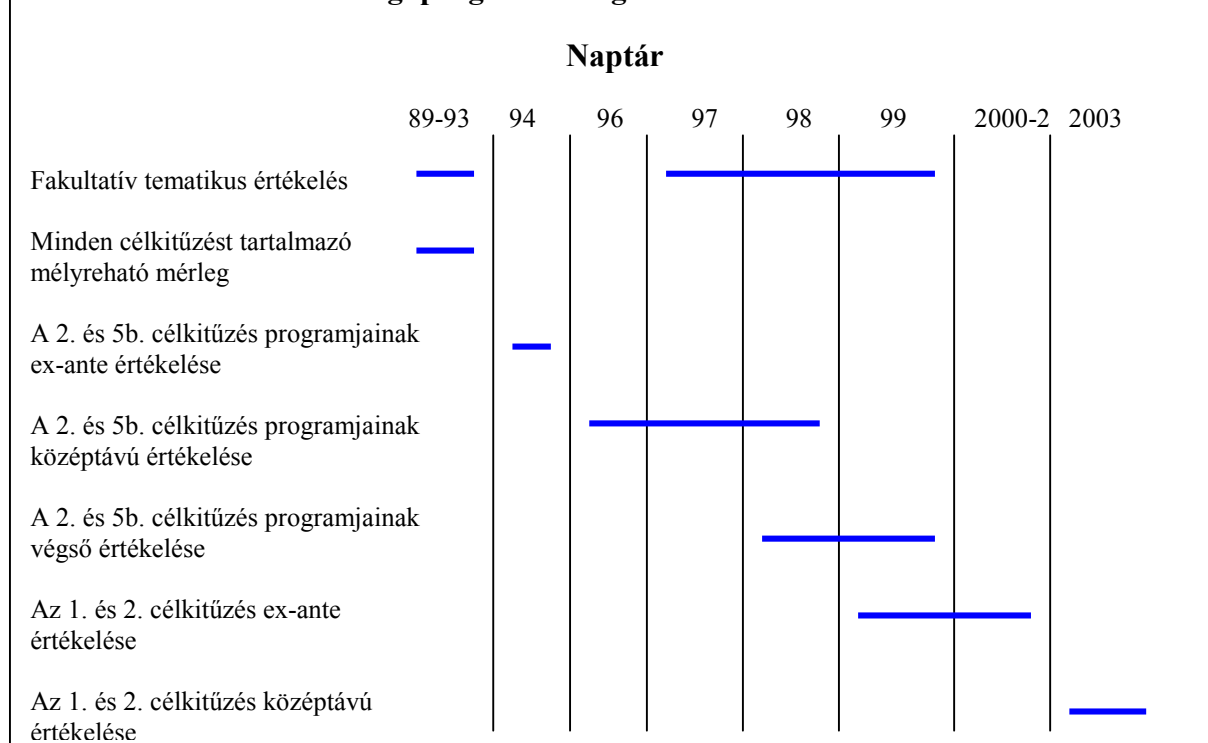
Az értékelés nem a különböző szeszélyek és sürgető politikai kérdések kénye-kedve szerint alakul. Az ütemtervében előre meghatároznak három fázist, amelyek a program megvalósítás nagy szakaszait követi: értékelés van a kidolgozáskor (ex-ante), a megvalósítás alatt (középtávú), valamint a program lezártakor (ex-post).

(„ *A strukturális támogatások hatékonyságának felmérése érdekében a közösségi tevékenységekre biztosítandó az ex-ante felmérés, a figyelemmel követés, illetve az ex-post értékelés...*” 1993. július 20-i keretrendelet 6. cikkelye.)

A megfelelő értékelési gyakorlat olyan „értékelési program” összeállítását jelenti, amely lehetővé teszi a tervezési ciklus egyes szakaszaiban kezelendő kérdések célszerű tagolását. Példaként említhető a Languedoc-Roussillon régió esete, amely kidolgozott egy értékelési programot az 1997-1999 időszak a 2. célkitűzés egységes tervezési dokumentumára. Az értékelési program első lépéseként a terepen történt megvalósítás, második szakaszban az intézkedések hatékonysága és határfoka, végül – harmadik lépésként – az általános makrogazdasági hatás kerül górcső alá.

Az értékelési program elejét veszi a Monitoring bizottságnál felmerülő információ szükségleteknek, lehetővé teszi a munkák megrendeléséhez és elvégzéséhez szükséges határidők kézbentartását, valamint az értékelés által megkövetelt gondolkodási idő védelmét azáltal, hogy megakadályozza a határidő sorozatos kitolását rövidtávú köteleességekre hivatkozva.

A közösségi programok regionális értékelési munkái:



◆ Az értékelés kívülről jövő

Az értékelést kötelező jelleggel a program vezetői körén kívül álló szakemberek végzik.

A Regionális Ügyek Főtitkárságánál mindig van egy ember, vagy egy részleg, amelyik az értékelésért felelős. Feladatköre a munkák előkészítésében, a megrendelések elkészítésében, valamint az irányításban és az eredmények figyelésében merül ki. Magát az értékelést következetesen egy a megrendelőtől független, külső értékelő csapatra bízzák, azaz egy magán irodára, vagy ritkább esetben egy egyetemi laboratóriumra.

Az értékelést végző csapat külső volta több előnnyel is jár. Ezáltal ugyanis hitelesebbé válik a jelentés, és elkerülhető, hogy az egyszerű öngazolás legyen. Lehetővé válik továbbá az összes partner pártatlan meghallgatása. Ugyanakkor biztosítható a beszélgetések és a vizsgálatok bizalmas kezelése, mivel az értékelést végző csapat külső, és a jelentésében nevek nélkül mutatja be az összegyűjtött információkat.

A külső értékelési gyakorlattal kapcsolatos veszélyek közül megemlíthető az információgyűjtő munka nehézkessé válása, sőt kétszeres elvégzése. Ezen kockázat korlátozása érdekében feltétlenül garantálni kell az értékelést végrehajtó csapatnak a programmal kapcsolatosan rendelkezésre álló összes adathoz történő könnyű hozzáférést. Így elkerülhető annak veszélye, hogy külső szakértőt fizetünk meg olyan információk összegyűjtésével és szolgáltatásával, amelyek már ismertek. A külsők által végzett értékelés tehát nem váltja ki az igazgató szervek által végzett folyamatos belső munkát.

◆ Az értékelés nem ellenőrzés

Az értékelést a program által gyakorolt hatások érdeklik, míg az ellenőrzés a megvalósítás szabályosságát hivatott megvizsgálni.

Számos szöveg meghatározása értelmében az ellenőrzés – mind céljai, mind pedig módozatai tekintetében – igen eltér az értékeléstől. Az ellenőrzés arról próbál meggyőződni, hogy a tevékenység „megfelel-e az érvényben lévő közösségi és nemzeti szabályozási és közigazgatási rendelkezéseknek”, illetve a tisztességes pénzgazdálkodás elveinek. Az ellenőrzés azt hivatott ellenőrizni, hogy a megvalósított beavatkozások szabályszerűek-e, és megfelelnek-e az előzetesen meghatározott belső normáknak.

Az ellenőrzéssel ellentétben, az értékelés elsősorban a kedvezményezetteknel elért eredményekkel, és a társadalmi-gazdasági hatásokkal foglalkozik. Mindkét folyamatnak megvan a maga jelentősége, és egyikük sem hanyagolható el. Másfelől kölcsönösen erősíthetik egymást. Például, az ellenőrzés fényt deríthet a végrehajtók eljárásai közötti különbségekre, az értékelés pedig kiaknázhathja ezeket ez eltéréseket azt kutatva, hogy melyik eljárás a hatékonyabb.

Elkerülendő ugyanakkor, hogy ugyanaz a személy egyszerre töltsön be ellenőri és értékelői tisztséget. Ennek egyik oka abban rejlik, hogy a két feladatkörhöz eltérő szakképzettséget igényel. Egy másik ok abban keresendő, hogy az értékelők munkája annál sikeresebb, minél jobb együttműködést tudnak elérni a program irányítóival, ami nehezen elérhető, ha ez utóbbiak ellenőrző szervnek tekintik őket.

(A közösségi Strukturális Alapok keretében a 2082/93. számú Koordinációs Rendelet 23. cikkelye, és a 2064/97. Rendelet határozza meg az ellenőrzés célját)

1.2. Amivel az értékelés hozzájárul a program egyes szakaszaihoz...

...Az értékelés tétjei a program előrehaladtával változnak

Jobb döntéshozatal, cselekvés, megértés és számadás...Az értékelés alapjainak éppúgy, mint az annak kereteit adó közösségi szabályoknak konkrét lecsapódásuk van: a program minden szakaszához kapcsolódik egy külön értékelési típus.

◆ Ex-ante értékelés : a döntések jobb összefüggését biztosító eszköz

Az ex-ante értékelés értékeli a programot a terület elemzésének és a célok számszerűsítésének tükrében.

Az ex-ante értékelés előzetes értékelés, amely lehetővé teszi a tervezett program² várható hatásainak elemzését. Közösségi viszonylatban az ex-ante értékelés kötelező. Az elemzésen alapuló ex-ante értékelés a program stratégiájának, a prioritások sorrendiségének, valamint a program külső és belső koherenciájának optimalizálására törekszik. Ez az értékelés előre vetíti a várt eredményeket, és ily módon – az érintett zóna saját mutatóinak és paramétereinek függvényében – felbecsüli az elfogadott prioritások és célkitűzések gazdasági-társadalmi megalapozottságát. Alátámasztja a közösségi támogatás felhasználására javasolt döntések megalapozottságát, valamint biztosítja a Bizottság döntéséhez, illetve a helyi megvalósítás figyelemmel követéséhez szükséges valamennyi elemet.

² A 2000-2006 közötti időszakban a Bizottság elkészíti az ex ante értékelés kereteit meghatározó dokumentumot.

Az ex-ante értékelés megvizsgálja azt, hogy a célkitűzések világosak, összefüggőek és a helyzethez igazodóak-e. Segít ezek valóságghú számszerűsítésében, valamint azon mutatók meghatározásában, amelyek lehetővé teszik a kivitelezés figyelemmel kísérését, illetve az eredményekről történő beszámolást. Ezek a mutatók a pénzügyi forrásokra, a fizikai adatokra (pl.: hány hektárnyi a beépítendő városi parlag), az eredményekre (pl.: hány gyakornok szerzett képesítést), vagy a hatásokra vonatkozik (pl.: a létrehozott munkahelyek száma). Az ex-ante értékelés segít a mutatók olyan adatokkal történő bemutatásában, amelyek a program irányító táblájának „ 0 pontját” alkotják (pl.: a városi parlag összterülete; szakképesítés nélküli aktív lakosok száma; munkahelyek száma, stb.).

Franciaországban az ex-ante értékelés összetevőit a következőképpen határozták meg: a jogosult területek társadalmi-gazdasági elemzése, a korábbi beavatkozások eredményeinek mérlege, a fő prioritási tengelyek és a sajátos célkitűzések megemlítése, a program összefüggőségének igazolása, a célkitűzések számszerűsítése, teljes kép a mutatókról, az eredeti állapot és a támogatási prioritások célértékeinek számokba foglalása.

Ex-ante értékelések: a foglalkoztatásra gyakorolt hatásokra vonatkozó becslések a 2. célkitűzés alá tartozó francia régiókban, az 1997-1999 közötti időszakban.

A hanyatló vidékek gazdasági szerkezetváltásának súlyos problémáival küzdő, a 2. célkitűzés támogatásaira jogosult vidékeken a munkahelyek teremtése és megtartása élvez korlátlan elsőbbséget. A regionalizált DOCUP-k (egységes tervezési dokumentum) ex-ante értékelései becsléseket tartalmaznak a munkahelyteremtésre és –megtartásra vonatkozóan.

A 2. célkitűzés 19 francia DOCUP-jének tanulmányozása hat, a Strukturális Alapok által finanszírozott támogatási típust állapított meg: vállalkozások támogatása; kutatás, technológiai transzfer és innováció; a munkaerőt vonzó ipari körzetek vonzereje; életter; idegenforgalom és emberi erőforrás. Ezt követően, a 9 „vezér” (pilot) régió DOCUP-jeiben összegyűjtött adatokból kiindulva, felbecsülték az ERDF által finanszírozott gazdasági támogatások 6 területének foglalkoztatási aspektusára gyakorolt hatásokat. Az Európai bizottság által ajánlott számítási módszerekre támaszkodva így meghatározhatóvá vált a foglalkoztatásra gyakorolt bruttó hatás. Itt figyelembe kell venni minden, a 2. célkitűzés projektjeinek következtében létrehozott, vagy megtartott munkahelyet.

A Strukturális Alapok 2. célkitűzésének az 1997-1999 időszakban történő megvalósításának várható eredménye mintegy 150.000 franciaországi munkahely teremtése, illetve megtartása lesz. A 9 „pilot” régiót tekintve valószínűsíthető, hogy ezen munkahelyek 42%-a a vállalatok versenyképességének javítását célzó támogatásokhoz kötődik (erre a területre összpontosul a finanszírozások 40%-a), 37%-uk pedig az infrastrukturális létesítmények kialakításához, megjegyzendő azonban, hogy ez utóbbiak többnyire ideiglenes foglalkoztatások. Mindazonáltal, az ipari körzetek vonzerejének javításával, ezek a különféle munkálatok közép- és hosszú távon várhatóan pozitív hatással lesznek a foglalkoztatásra nézve. Az adatok szerint a kutatás, a technológiai transzfer, valamint az innováció a bruttó munkahelyek 10%-ának megteremtéséhez járul hozzá. Végül pedig a „ Lakókörnyezet” és az „Idegenforgalom” területeinek a becsült bruttó munkahelyek 5%-ának megteremtése köszönhető. A módszertani korlátok miatt ezeket az eredményeket óvatosan kell értelmezni. A foglalkoztatás színvonalának néhány magyarázó tényezőjét, mint például a helyzetre jellemző tényezőket, nem vették figyelembe.

◆ A középtávú értékelés segíti a jobb a megértést és reagálást

**A középtávú értékelés elősegíti
a program félúton történő kiigazítását
a teljesítmény javítása érdekében:**

A monitoringot erősítik a középtávú értékelések, melyeknek célja a megvalósítás folyamata közben esetlegesen szükségessé váló változtatások véghezvitele. A program átfogó értékelésén keresztül, a középtávú értékelés a program előrehaladottságát vizsgálja kritikus szemmel. A programra kívülről rávilágítva a középtávú értékelés a célok, a cselekvési módok, illetve a végrehajtási körülmények kiigazítására tesz javaslatokat. Különösen odafigyel az elvégzett munkák összefüggésben történő elemzésére, megvizsgálja a szereplők mozgósításának kérdését, továbbá értékeli a közösségi elvek betartását. Előzetes becsléssel szolgál a már elért, illetve a várható hatásokról. Különösen a jó gyakorlatok felfedését teszi lehetővé.

A középtávú értékelés továbbá lehetővé teszi mindenki számára, hogy jobban megismerje és megértse a programot, illetve annak cselekvési mechanizmusait. Mivel magyarázható, hogy egyes gyakorlatok sikeresek, míg mások nem? Milyen módon járulnak hozzá az idegenforgalmi projektek a munkahely-teremtéshez, illetve – megtartáshoz? Azáltal, hogy választ ad az ilyen típusú kérdésekre, az értékelés emeli a programokkal kapcsolatos ismeretek színvonalát és minőségét. A partnerek jobban átlátják azt a tevékenységet, amelyben maguk is részt vesznek, és ezáltal inkább sajátjának érzi a célokat.

(A középtávú értékelésről említést tesz a 2052/88 rendelet 6.cikkelye, valamint a 4253/88. rendelet 25. és 26. cikkelye. Előírja továbbá a 2081/93, valamint a 2082/93. rendelet is. Ezenkívül hivatkozik rá minden program általános záradéka (A2))

Középtávú értékelés: a strukturális alapok kezelését elősegítő eszköz

A DATAR 1998. április végén kiadott beszámolójának mellékletében szerepel az 1996 és 1997 között végrehajtott középtávú értékelések összefoglalója. Ez az összefoglaló a 19 francia régióban felkért Regionális Ügyek Főtitkárságai (továbbiakban: SGAR) által kiadott véleményre alapszik.

A programok irányvonalait és tartalmát viszonylag megfelelőnek ítélték, különösen a célok és a helyi partnerek elvárásai közötti összhang terén. Azonban, a megkérdezett SGAR-os egyharmadának véleménye szerint az értékelések hiányosságokat mutatnak a fejlesztési szükségletek elemzésében, és átfedések jelentkeznek a programok között.

Az értékelések során megállapítást nyert, hogy a partnerségbe nem vonják be kellőképpen a gazdasági szereplőket. Mindazonáltal óvva intenek a túlzottan tág partneri kör kialakításától, melyben könnyen fellazulhatnak a felelősségi körök.

Az értékelések során megfogalmazott javaslatok főként a programok megvalósítási körülményeinek javítására vonatkoztak. Ez utóbbiak ugyanis az esetek felében elégtelennek bizonyultak, különösen a nehézkes közigazgatási procedúrák, valamint az előrelátás hiányának következtében.

Végezetül, a középtávú értékelés hozzájárult a programok stratégiájának átfogó javulásához, valamint a regionális fejlesztési szükségletekhez történő jobb alkalmazkodáshoz. Tizenöt program esetében (a 24-ből) az értékelés a program folytatását vagy a következő szakasz előkészítését célzó stratégiai döntések meghozatalához vezetett.

◆ A tematikus értékelés révén elmélyíthető egy adott terület ismerete

A tematikus értékelés olyan szabadon választható munka, amely segíti egy adott téma értékelését, és az ahhoz kapcsolódó intézkedések elvégzését.

Az értékelési program szabadon választható ága, a tematikus értékelés fakultatíve gazdagítja a program egészére vonatkozó középtávú értékelést. Ez a kiegészítő munka egy adott ágazat, egy állami támogatási területet, egy földrajzi övezetet, vagy akár egy, a strukturális programok keretében használt eszközt világít meg. Ezeket a témákat a helyi tétek függvényében kell pontosítani és megválasztani.

Találkozhatunk például az idegenforgalommal, a technológiai transzferrel, stb. foglalkozó értékelési témákkal. A régió prioritásainak és stratégiáinak bizonyos témáiban az Állam – Régió Keretszerződés értékelési munkáival összhang alakítható ki.

A Bizottság kéri, hogy minden értékelés különös figyelmet szenteljen az európai prioritások megvilágításának, különös tekintettel a foglalkoztatás, a kis- és középvállalkozások fejlesztése, valamint a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség kérdéseire. Érdekes lehet ezen kérdések némelyikének elmélyítése tematikus értékelés keretében.

A témák végső kiválasztása a programért felelős hatóság hatáskörébe tartozik, amely együttműködik a Monitoring Bizottsággal. A tematikus értékelések költségei megoszthatóak a partnerek között köthető megállapodás keretein belül (Bizottság, Állam, Régió, helyi önkormányzatok és egyéb szervezetek).

◆ A „végső” értékelésre a program végrehajtási folyamatának végén kerül sor

A végső értékelés a következő program előkészítésének pillanatában vonja le a tanulságokat.

Messze nem azzal a szándékkal, hogy előre megjósolják az 1994-1999 közötti időszak programjainak végeztével sorra kerülő ex-post értékelés eredményeit, a francia hatóságok mégis szükségét érezték egy ún. „végső értékelés” bevezetését, melynek célja az első összefoglalás elkészítése. Ennek az értékelésnek két célja van: az elvégzett tevékenységek hatékonyságára vonatkozó beszámolási követelmény kielégítésének megkezdése, valamint elsősorban a tanulságok levonása az új tervezési dokumentumok elkészítésének pillanatában. A végső értékelés tartalmazza az elért eredmények és javulások mérlegét. Felméri a területre, a lakosságra, valamint a gazdaságra gyakorolt hatások jelentőségét és tartósságát. A célokhoz, valamint a nemzeti és közösségi prioritásokhoz történő hozzájárulásuk alapján osztályozza a tevékenységi típusokat. A nagy infrastruktúrák egységárai is szerepelnek ebben a mérlegben. A végső értékelés megvizsgálja továbbá a foglalkoztatás terén elért értéktöbbletet is. Foglalkozik ezenfelül a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség elvének betartásával, valamint a környezetre gyakorolt hatás kérdésével.

A következő program kidolgozását szem előtt tartva, ezzel az értékeléssel felmérhető a meglévő mutató-rendszerek és irányító táblák megalapozottsága, illetve lehetővé válik a támogatásra jogosult övezetek területi elemzésének aktualizálása, a demográfiai jellemzők és a főbb társadalmi-gazdasági tendenciák bevonásával.

◆ Az ex-post értékelés számot ad a közösségi támogatásokról

Az ex-post értékelésre csak a program hatásainak konkrét megjelenése után kerül sor.

Az ex-post értékelés a program közvetlen és közvetett hatásaira irányul, és normális esetben csak annak befejezése után kerül rá sor.³ Ennek során részletes és alapos mérleg készül a régióban megvalósított támogatásokról. Mennyiségi és minőségi elemzés alá vetik azokat a változásokat, amelyeket a program okozott a társadalmi-gazdasági környezetében, regionális és/vagy országos szinten. Az ex-post értékelés összegyűjti mindazokat az érveket, amelyek segítségével megállapítható, hogy a kitűzött célokat elérték-e, vagy sem. Ez az a hamisítatlan értékelési forma, amely biztosítja az átlátható elszámolást a program támogatására nyújtott közpénzek felhasználására vonatkozóan.

Több, mint 200 éve az Emberi és Állampolgári Jogok Nyilatkozata már bevészte alkotmányos szövegeinkbe az átláthatóság követelményét. „A társadalomnak jogában áll számon kérni közigazgatásának minden közhivatalnokát.” A Strukturális Alapok által finanszírozott programok értékelése szintén hozzájárul ehhez az átláthatósághoz azáltal, hogy igazolja a közpénzek felhasználását, és rámutat arra, hogy milyen mértékben járultak ezek hozzá a térség társadalmi-gazdasági problémáinak megoldásához. A választott képviselő – állampolgár kérdésen túl, a politikai irányvonalak kivitelezéséért felelős köztisztviselők az értékelésen keresztül igazolják, hogy hogyan osztották fel a közpénzeket, és hogyan érték el az eredményeket.

Kétszáz évnyi jó szándék ellenére a francia nyelvnek még mindig nincs szava a számadási kötelezettségre (bár svájci barátainknak és québec-i unokatestvéreinknek már vannak javaslataik).

³ A tervek szerint a 2000-2006 közötti időszak programjainak értékelését ezentúl a Bizottság hajtja végre, a tagállammal szoros együttműködésben.

2. Fejezet:

Az értékelés megrendelése

A jó értékelés előre készül

A minőségi értékelés alapját „értékelhető” program, pontosan meghatározott értékelési kritériumok, megbízható információ-források, világos játékszabályok és hiánytalan versenytárgyalási feltételek adják.

2.1. A program alapvető elemeinek leírása...

... és értékelhetőségének biztosítása

Még mielőtt az értékelés tartalmával foglalkoznánk, feltétlenül szükség van az értékelendő program világos leírására: ide tartoznak a program célkitűzései, a program által megcélzott szükségletek elemzése, a regionális környezet speciális jellemzői.

◆ A célok meghatározása

**Az értékelés megkönnyítése érdekében
szükség van a program céljainak, illetve
logikai felépítésének a stratégiai környezetbe
történő elhelyezésére és kifejtésére.**

A program célkitűzései elméletileg könnyen fellelhetők a kezdeti alapító szövegekben (hivatalos döntések, tervezési dokumentumok, stb.). Pontatlanság esetén segítségünkre lehetnek az igazgatási és kommunikációs célt szolgáló dokumentumok (irányító táblák, mérlegek, bemutató prospektusok, stb.), vagy akár politikai vagy közigazgatási vezetők monitoring bizottságokban tett megnyilvánulásai. A stratégia megfogalmazásának támpontként kell szolgálnia a célkitűzések beazonosításához és meghatározásához.

Amennyiben ezek a célkitűzések nem elég világosak, vagy nem megfelelően lebontottak, az értékelés előtt össze kell rendezni őket. Ennek elvégzésében segítenek a célkitűzések számszerűsítésénél használt mutatók. Ezt a munkát mindig megkönnyíti a mutatók figyelmes vizsgálata, és a javítás lehetőségeinek számbavétele. A majdani értékelés aprólékos előkészítésén túl, a célkitűzések megvilágítására tett erőfeszítések lehetővé teszik a partnerek elvárásainak megerősítését. Ezen túlmenően ez az értékelést hiteles és mindenki számára meggyőző kritériumokkal ruházza fel.

A cél tehát a program célkitűzéseinek listázása, pontosítása és hierarchizálása. Létezik egy igen sokat eláruló osztályozási módszer, amely olyan séma kidolgozásában áll, mely balról jobbra, az általánostól az operatívabb felé haladva állítja egymás mögé a célkitűzéseket.

Ez a besorolási módszer azt is lehetővé teszi, hogy felmérjük a különböző tevékenységek közötti konvergenciát és kölcsönös erősítő hatást, illetve a különböző közönség típusok koncentráltóságát vagy szétszórtságát.

◆ Emlékeztető a program által célba vett szükségletekre

Világosan le kell írni azoknak a társadalmi-gazdasági problémáknak a jellemzőit, amelyekre a program megpróbál megoldást találni.

Az értékelt program prioritásait a megoldandó gazdasági fejlődési problémák, vagy az elsőbbséget élvező társadalmi szükségletek függvényében határozzák meg. Az értékelés előtt rá kell tehát mutatni és emlékeztetni kell mindarra, amit ezen problémák és szükségletek elemzése érdekében történt.

Még abban az esetben is, ha ez az elemzés még csak részleges és ideiglenes, ami például igaz lehet az ex-ante értékelésre, hivatkozni kell annak főbb vonalaira, rá kell világítani a helyi gazdaság erős és gyenge pontjaira egyaránt, valamint a leghátrányosabb helyzetű csoportok hátrányaira. Ezen túlmenően meg kell említeni a jövőbeli fejlődés tétjeit, valamint a külső környezetben kirajzolódó lehetőségeket és veszélyeket.

Ezt a módszert SWOT analízisnek nevezik, amely elnevezést a következő szavak angol rövidítése adja: Erősségek – Gyenge pontok – Lehetőségek – Fenyegetések. Ezt a módszert használták például Svédországban, egy regionális fejlesztési terv kidolgozásánál. Az elemzés elkészítésében több résztvevő is közreműködött. Az elemzésnek köszönhetően összeállt a megoldandó problémák szisztematikus és teljes osztályozása (elnéptelenedés, közszolgáltatás költségei, stb.), és kikristályosodtak a meglévő előnyök is (pl.: távmunka).

◆ A kedvező és kedvezőtlen tényezők felismerése

A társadalmi-gazdasági környezetnek a program végrehajtása során történő alakulásának bemutatása szintén előkészíti a terepet az értékelésnek.

Ennek az elemzésnek az ellenpárja a társadalmi-gazdasági fejlődésnek kedvező vagy kedvezőtlen környezeti elemek beazonosítása. Még ha később kénytelen is az értékelést végző csapat újra megvizsgálni ezeket a tényezőket az eredményekre gyakorolt hatásuk jobb felmérése érdekében, feltétlenül emlékeztetni kell azokra, amelyeknek hatása már érezhető volt.

Tudvalévő ugyanis, hogy a programok hatékonysága mindig függ a mozgósított finanszírozás és a program alkalmazási területén belüli társadalmi dinamizmus – remények szerint legkedvezőbb – találkozásától. Mindig meg kell említeni a kedvezményezettek szocio-demográfiai dinamizmusára, a helyi vállalkozók motivációjára, a programnak a közeli politikákkal való konvergenciájára és a gazdasági helyzetre vonatkozó feltevéseket.

2.2. Az értékelési kritériumok megválasztása...

...milyen mércével kell mérni a programot ?

Az értékelés nem egyszerű tanulmányozás. Azok a kérdések, amelyekre megadja a választ segítenek a program megítélésében, vagyis olyan értékelési kitételekre hivatkoznak, mint a koherencia, az eredményesség, a helytállóság, stb.

◆ A célok helytállósága

A célkitűzések helytállósága fejezi ki azt, hogy a célok megfelelnek-e a felismert problémáknak.

A helytállóság kérdése azt vizsgálja, hogy a program kinyilvánított célkitűzései összeegyeztethetők-e azokkal a társadalmi-gazdasági problémákkal, amelyek megoldását a program hivatott kézbe venni. Az ex-ante értékelés a kiválasztott stratégiát vizsgálja és igazolja. Azáltal, hogy elképzeljük, hogy elértük a program számára meghatározott célokat, megoldjuk-e azokat a problémákat, amelyek az adott területen fennállnak? Kielégítjük-e ezzel a kedvezményezettek elsődleges szükségleteit? Mekkora ennek a költségei?

A középtávú értékelés során azt ellenőrizhetjük, hogy a környezeti adatok alakulása nem teszi-e szükségessé az eredeti elemzés naprakésszé tételét, illetve, hogy az adott célok még helytállóak-e, és nem lenne-e helyénvaló az elhagyásuk, vagy átalakításuk.

◆ A program koherenciája

A program belső összefüggése azon mérhető le, hogy a célok kiegészítik-e egymást, illetve az eszközök megfelelnek-e a célkitűzéseknek.

A program koherenciájának kérdése gyakran felmerül, különösen az ex-ante értékelések során. A célkitűzéseket ugyanis általánosságban, a programokon keresztül határozzák meg. Minden célkitűzés hozzárendelhető egy prioritási tengelyhez, amely maga is operatív célkitűzésekre bomlik minden egyes intézkedés szintjén. Az értékelés azt ellenőrzi, hogy a célkitűzések kölcsönösen erősítsék egymást, és ne feszüljön közöttük ellentmondás. Másfelől az értékelés azt is megvizsgálja, hogy a programnak kiutalt emberi, pénzügyi és jogi eszközök alkalmazkodnak-e ezekhez a célkitűzésekhez. Továbbá arra is rákérdez, hogy a célok realisták-e, nem túlzottan ambiciózusak-e a megítélt forrásokhoz viszonyítva, illetve hogy az eredményeknek jó esélyük van-e a bekövetkezésre.

◆ A megvalósítás minősége a terepen.

Az értékelés felméri azt, hogy a valóságban milyen módon használják azokat az eszközöket, amelyek a program kivitelezését hivatottak szolgálni.

Az európai szinten elhatározott, azonban az adott területekre vonatkozó közösségi programok és kezdeményezések regionális szinten, a Régió Prefektusának felügyelete alatt valósulnak meg. A terepen történő végső megvalósítás a program céljait és útmutatásait értelmező, és az előre nem látható paraméterekre reagáló közvetlen végrehajtók munkáját tükrözi. Ezek az értelmezések és reakciók egészen eltérőek lehetnek, hiszen a szakmai beidegződések és személyes viselkedésmódok függvényében alakulnak. Az értékelés, különösen pedig a középtávú értékelés pillanatában tehát teljesen magától értetődő cél annak ismerete, hogy a terepen hogyan öltött formát a program.

A kivitelezéssel kapcsolatos kérdéseknek értékelés jellegűnek kell lenniük, nem pedig ellenőrzés, vagy monitoring természetűnek. Ily módon az előírásoknak való megfelelés ellenőrzése – legyen szó közigazgatási, költségvetési, vagy számviteli normákról – az ellenőrzés, nem pedig az értékelés feladatkörébe tartozik. Ugyanezt a logikát követve világos, hogy a hitelek felhasználási mértékének, vagy a munkák haladási ritmusának felügyelete monitoring eljárás, és nem az értékelésre tartozik.

Néhány példa az értékelési kérdések köréből

Franciaországban, a 3. célkitűzésre vonatkozó közösségi program értékelésének célja a partnerek álláspontjának megvizsgálása volt a munkanélküliség elleni küzdelemben, valamint a társadalmi kohézió megerősítésének terén elsőbbségben részesítendő módszerekre vonatkozóan. A francia hatóságok attól tartottak, hogy a szereplők a 3. célkitűzést minden saját célt nélkülöző, tisztán pénzügyi eszköznek tekintik. Három témát vizsgált meg alaposabban ez az értékelés. Közülük az egyikre vonatkozóan (nevezetesen „Hogyan látják a szereplők a programot?” elnevezésűre), az 1997 júniusában tett versenykiírási javaslat annak megvizsgálását tűzte ki célul, hogy a program előrehaladása okozott-e változásokat a szereplőknek a programmal szembeni elvárásaiban és elképzeléseiben.

Több értékelési kérdés irányult erre a kérdéskörre:

- Hogyan alakult ki a szereplők véleménye a programról? Milyen információ-forrásokra és kritériumokra támaszkodva? Ők maguk hogyan terjesztik a rendelkezésükre álló információkat, valamint a programmal kapcsolatos saját nézeteiket?
- Az ESF társfinanszírozásából részesülő műveletek rendelkeznek-e az általános célkitűzésektől eltérő, specifikusabb célkitűzésekkel, és ki határozta meg ezeket?
- A programok végrehajtói egyetértenek-e azzal, hogy az általuk kezelt társfinanszírozott tevékenység valóban igazoltan kapott európai társfinanszírozást, és miért?
- A szereplők ismerik-e a többi ESF által támogatott programot (más célkitűzés, vagy közösségi kezdeményezésű program), és hogyan különböztetik meg azokat a 3. célkitűzéstől?
- A nemzeti finanszírozástól elkülönülő európai finanszírozásban látják-e a szereplők a munkamódjukban bekövetkezett változások okát?
- Hogyan látják a szereplők az ESF finanszírozások tartósságát a program ideje alatt és utána?

Az értékelés megfigyeli a megvalósítási ütemek és változatok közötti különbségeket, és próbálja megérteni azok okát. Alkalmas lehet annak megmagyarázására, hogy bizonyos intézkedések és projektek miért haladnak jobban, mint mások. Különösen hasznos az olyan értékelés, amely meghatározza a különféle cselekvési módokat és megmutatja, melyik a leghatékonyabb. Ez feltételezi a megvalósításra és a hatékonyságra vonatkozó kérdések összekötését.

◆ A program látható hatékonysága

A hatékonyság méri azt, hogy milyen módon érték el az eredetileg kitűzött célkitűzéseket.

Ez után következnek az értékelés alapvető kérdései, amelyek a hatékonyságra, azaz a célok elérésére vonatkoznak. Siker, vagy bukás?... Az első kérdés általában a támogatott régió gazdasági és társadalmi fejlődésére irányul. A programban megfogalmazott célkitűzések a siker útján haladnak-e? A társadalmi-gazdasági környezet jó irányba halad-e?

Az értékelést végző csapat számára az ilyen alapvető értékelési kérdések mérlegének felállítása olyan mennyiségi mutatók használatát feltételezi, mint például a munkanélküliségi ráta, a vállalkozás alapítások száma, a véghezvitt projektek száma, az érintett felületek nagysága, vagy az elért látogatottság. Azonban feltételezi ez olyan, inkább minőségi információk használatát is, mint példának okáért a regionális fejlődés kulcsszereplőinek véleménye.

Így például, egy 1998. júniusában megjelent beszámolójában, a Loire-menti régió (Pays de la Loire) Regionális Értékelő Bizottsága elismerte a regionális társadalmi- gazdasági mutatók jelentőségét. A beszámoló javaslatot tett a Régió és az Állam között használatos közös irányító tábla kidolgozására, a társadalmi- gazdasági tendenciákról szóló folyamatos információáramlás biztosítása érdekében.

◆ Valós hatékonyság és a saját hatások felmérése

A program saját hatásainak nevezzük azokat a hatásokat, amelyek valóban és közvetlenül a program elvégzésének tulajdoníthatók.

A program valódi hatékonyságának felmérése nagy odafigyelést igénylő kérdés. Bármilyen kedvezőek is a regionális mutatókban megállapított tendenciák, azokon túl valójában szükség van az akcióknak a támogatott terület fejlődéséhez történő valós hozzájárulásának értékelésére. A programnak ezeke az valós hatásait saját, vagy tiszta hatásoknak is nevezik.

Ezek mérése nehéz kérdés, mivel itt a feladat a program által a kedvezményezettekre, vagy azok környezetére gyakorolt speciális következmények felismerése, elkülönítve egymástól a tisztán állami tevékenységből, és az egyéb, könnyítő vagy zavaró tényezőkből adódó hatásokat. Más szóval a kérdés így is szólhatna: milyen eltérés tapasztalható a valóban megtörténtek és azon dolgok között, amelyek a program hiányában következtek volna be?

A hatásokkal foglalkozó kérdések könnyebben kezelhetőek, amennyiben a program közvetlen hatásaira irányulnak. Nehezebbekké válnak azonban, ha a program távolabbi hatásaira kérdeznék rá. Könnyebb ugyanis felbecsülni a programnak a gyakoronokok képzésére gyakorolt hatását, mint a foglalkoztatás egy év elteltével fennálló helyzetére, és még ennél is problematikusabb megítélni a munkanélküliség csökkentésére gyakorolt végső hatást.

A következmények egészen messzemenők és néha a legváratlanabbak lehetnek. Arra is felkérhetik az értékelést végző csapatot, hogy becslésekbe bocsátkozzon néhány hatásra vonatkozóan, vagy egész egyszerűen arra, hogy írja össze ezeket, és ítélje meg többé-kevésbé jótékony természetüket.

Mindig nagy a kísértés a program és a terepen kifejtett hatásai közötti ok-okozati viszony feltárására, hiszen ez különösen nagy stratégiai jelentőséggel bír, azonban általában ugyanolyan nehéz erre a kérdésre válaszolni, mint amennyire érdekli ez a téma a megrendelőt. Léteznek különleges technikák a kérdés megközelítésére (mint például a kedvezményezetteknel és a nem-kezdményezetteknel végzett kettős vizsgálat), azonban ezen technikák alkalmazása igen idő- és pénzigényes. A saját hatások kérdését tehát csak akkor szabad az értékelést végző csapatnak feltenni, ha rendelkezünk az ennek megválaszolásához szükséges forrásokkal.

Gyakran célszerűbb szorosabb korlátok közé szorított, ezért aztán könnyebben megközelíthető kérdések feltevése, amelyeknek nem feladata a saját hatások mennyiségi felbecslése, hanem egyszerűen a hatások termelő mechanizmusait igyekeznek azonosítani. Ez a gyakorlati megközelítés azzal az előnnyel jár, hogy a program konkrét hatékonyságára mutat rá, kezdve attól a kérdéstől, hogy a program hogyan ért el a kedvezményezettekig, egészen azokig a makro-gazdasági és makro-társadalmi hatásokig bezárólag, amelyek a szereplők viselkedés-változásaiban, a munka átszervezésében, a termelékenység javulásában, az árak kiegyensúlyozódásában, stb. nyilvánulnak meg. Minden esetben világosan ki kell fejteni a mért hatások természetét és korlátaikat.

◆ Hatásfok

A hatásfok ítéli meg az alkalmazott eszközök és az elért eredmények egymáshoz illeszkedését.

Az elért hatások egy szinten állnak-e a felhasznált eszközökkel? Ez a kérdés a hatásfok kérdése, amely nem összetévesztendő a hatékonysággal. Itt már az értékelés célja nem annak megállapítása, hogy a program elérte-e a kitűzött célokat, hanem annak tisztázása, hogy a program ugyanilyen eredményesen, vagy még jobban érte-e volna el a céljait kisebb költségvetési forrás, egyszerűbb procedúrák, vagy más módszer alkalmazása esetén is.

A hatásfok egyik mércéje az egységár, azaz az adott eredmény elérésére mozgósított közkiadás. Azonban a hatásfok minőségileg is mérhető. A hatásfokkal kapcsolatos kérdések gyakran magukban foglalják az összehasonlítási igényt: a finanszírozott projektek közül melyiknek a legjobb az ár-minőség viszonya? Összevethető költségvetés esetén, a program felülmúlja-e a szomszédos régiók programjait?

Némelyik értékelés, különösen a nagy infrastruktúra- vagy vállalkozás-teremtő projektek ex-ante értékelése, a végsőkig képes feszíteni a húrt a hatásfok kérdésben azáltal, hogy kéri a

projekt minden (jótékony vagy káros) hatásának számszerűsítését, frankban történő, összesített értékelését, és a költségvetésben meghatározott kiadáshoz történő viszonyítását. Ilyen esetben az értékelést végző csapatra hárul az állami tevékenység által termelt javak és szolgáltatások gazdasági értékének racionális kiszámításának feladata. Ennek magában kell foglalnia a gazdaság, a társadalom és a környezet egészében keltett előnyöket és hátrányokat. Ez a „költség-előny” értékelés a közgazdaság klasszikus eszközrendszerére támaszkodik, viszont a hatások monetáris átültetése gyakran igen nehéz és nem eléggé hiteles. Nagy óvatossággal ajánlott tehát eljárni a „költség-előny” típusú kérdéseknél, különösen, ha alacsony egységárú akciók egészének értékelésével állunk szemben.

2.3. A minőségi információ támasza...

...Az értékelés és a monitoring összehangolása

Az értékelési csapatok gyakran több forrásból merítenek a nekik feltett kérdések megválaszolásához. Különösen például interjúk és vizsgálatok útján összegyűjtött saját információikra hagyatkoznak. Mégis, az értékelést végző csapat munkája annál hatékonyabb, minél gyorsabban tud mozgósítani minden létező információt, és minél „jobb minőségű” információról van szó.

Az értékelésnek tehát egyik előfeltétele a felhasználható információ-források körüljárása. Ezen értékes források között található kiváltképpen a hasonló témájú, korábbi projektekkel kapcsolatosan végzett kutatási és értékelési munkák. Néha megtalálható ezek között egy-egy értékelési kérdésre adott válasz...nagy pénzmegetakarítással.

Egy másik információ-források lehetnek az irányítótáblák statisztikai adatai, legyen szó akár a Francia statisztikai intézet, akár az EUROSTAT kimutatásairól, vagy akár a program számára megfelelő bármilyen megfigyelőállomás adatairól. Végezetül, az egyik, szinte teljesen nélkülözhetetlen információ-forrást a program monitoringjának támogatóeszközei alkotják.

A monitoring során ugyanis össze kell írni és el kell tárolni mindazokat az alapvető adatokat, amelyek a mozgósított forrásokkal, a kivitelezés haladásával, és a ténylegesen elért közönséggel kapcsolatosak. Ezen adatok különösen döntő jelentőséggel bírnak a középtávú és az ex-post értékelés esetében. Fontos tehát, hogy a monitoring keretében született adatbázisok és iránymutató táblák használhatóak legyenek az értékelés számára is.

◆ A monitoring rendszer

A program monitoring rendszere egy olyan, havonta vagy negyedévente felújított irányítótábla alapján működik, melynek feladata a program előrehaladásának mérése.

Ahhoz, hogy megfelelően töltse be szerepét, a monitoring bizottságnak „jól felkészültnek” kell lennie: ennek eszköze a monitoring iránymutató tábla.⁴ Ezen eszköz minőségétől fog függeni magának az értékelés minőségének jelentős része.

Az iránymutatók táblája havi, vagy negyedéves rendszerességgel számol be a mozgósított pénzforrásokról (legyen az nemzeti vagy közösségi), a befejezett vagy folyamatban lévő megvalósításokról, és az elért kedvezményezettekről. Összefoglalja a programok kivitelezői által közölt információkat, a különböző cselekvési szintenként tömörítve össze őket: alapvető tevékenységek, intézkedések, prioritások, stb.

Ez az irányító tábla annál is inkább jól használható, mert összefoglaló és szelektív. Nem ajánlatos ugyanis számok végtelen halmazával elárasztani a monitoring bizottságot. Az iránymutató tábla könnyedségének szükségletével szemben mégis fontos a tábla megalkotását szolgáló, részletes információk megőrzése (a projektek, a kiadások, a kedvezményezettek adatbázisai, stb.) annak érdekében, hogy az ex-post értékelés szükség esetén visszatérhessen ezekhez. Ezeknek az adatoknak egyébként kötelező a megőrzése, továbbá ellenőrzési célra is felhasználhatók, a program végétől számított három éven keresztül.

A jó monitoring rendszer ezenkívül kimerítő információval szolgál a felhasznált forrásokra, a megvalósított projektekre és a kedvezményezettek vonatkozásán. A monitoring iránymutató tábla gyakran tartalmazza a helyzet alakulását leíró főbb statisztikai mutatókat is. Ezek az adatok mind nélkülözhetetlenek az értékelést végző csapat munkájához. Természetesen ugyan nem korlátozzák az értékelés kérdéseit, azonban elengedhetetlen információkkal szolgálnak. Lehetővé teszik a program problémás, illetve legsikeresebbnek tűnő részeinek gyors felismerését. Segíthetnek ízelítőt adni a különféle projektekből, hozzájárulhatnak a kedvezményezettek tipológiájának felállításához, vagy a hatás extrapolálással történő felbecsüléséhez. Annál inkább „értékelhető” egy program, minél jobb monitoring adatbázissal és minél jobban összeállított iránymutató táblával rendelkezik.

Az értékelés tehát használja a monitoring rendszert, de szolgálhat ez utóbbi minőségének ellenőrzésére és javítására is. Sőt, az ex-ante értékelésnek, és néha még a középtávú értékelés első szakaszának is ez az egyik fő feladata. Az ex-ante értékelés ugyanis hozzásegít a célkitűzések jobb meghatározásához, valamint a köztük lévő teljesebb összefüggés kialakításához, ami megkönnyíti azon mutatók meghatározását, amelyek megfelelő tájékoztatást adhatnak a célok eléréséről. A sikeres értékelés tehát a program iránymutató táblájára támaszkodik, ugyanakkor viszont hozzájárul annak javításához is.

⁴ A 2000-2006 közötti időszak programjaira a Bizottság elkészíti a tagállamok számára a megfelelő mutatók kézikönyvét.

◆ Az iránymutató táblát alkotó mutatók

A mutatók mérik a program forrásait, megvalósulását, eredményeit, illetve megvalósulásának környezetét.

A monitoring mutatók – amelyektől függ az általuk alkotott iránymutató tábla megbízhatósága és helytállósága – olyan számadatok, amelyek egy helyzet, egy kivitelezés, vagy egy nyilvánvaló hatás mérésére szolgálnak. A program egyes intézkedéseinek megfelelően tervezett műveletek végrehajtási anyagának szerves részét képezik. Általánosságban a mutatók négy nagy csoportját különböztetjük meg:

- A *forrás*-mutatók mérik fel minden dosszié és minden intézkedés alaponként, intézkedésenként, területenként, időszakonként és megvalósítási fázisonként tervezett és megvalósított kifizetéseit. Külön kell választaniuk az állami és a magán szféra, illetve minden társfinanszírozó hozzájárulásait. Ezeket a legkönnyebb megtalálni, mert nélkülözhetetlenek az irányításhoz, és mert könnyen mérhetők. Megemlítendőek közülük a következők: a tervezett teljes költségvetés (források mennyisége), éves költségvetés-felhasználás (a források felhasználási aránya), a tervezett költség túllépésének aránya, a megvalósításon dolgozó személyek száma.
- A *megvalósítási* mutatók azt mutatják meg, hogy mit hozott létre a program. Ezek a mutatók az akciók természetétől függenek. Nem ugyanaz a mértékegység használandó az útépitésre, mint az idegenforgalmi létesítmények létrehozására. mindazonáltal mindezek a megvalósítási mutatók átalakíthatóak megvalósítási aránnyá, ami egyszerűbbé teszi az irányító táblát.
- Az *eredménymutatók* a kedvezményezettekről és az általuk a programból nyert előnyökről szolgálnak tájékoztatással. Különösen alkalmasak a kedvezményezettek elégedettségének, valamint a program minőségéről alkotott nézeteik figyelemmel követésére. A valamilyen képzésben résztvevő gyakornokok által elnyert képesítések, a támogatásban részesült vállalat alapítók által megfogadott tanácsok, a programban résztvevő mezőgazdászok által meghatározott beruházási ráfordítások, vagy egy út használata során a használók által megtakarított idő mind jó példái az eredménymutatók táborának.
- A *környezetet figyelő* mutatók statisztikai forrásokból származnak, ellentétben az előző három kategóriával, melyek a program irányításából vezethetők le. A környezetet figyelő mutatók írják le azoknak a nagy, társadalmi és gazdasági változóknak az alakulását, amelyekre a program hivatott hatni. A program olyan átfogó célkitűzéseire utalnak, mint a munkanélküliség, vagy a régió jövedelme, vagy akár az olyan köztesebb célokra, mint a szakképzettség, vagy a vállalkozás-teremtés.

A program mutatói mindig speciálisan alkalmazkodnak a helyhez, illetve azon támogatások jellemzőihez és célkitűzéseikhez, amelyekre vonatkoznak. A mutatókat helyi szinten határozzák meg, és előzetes teszt alá vetik őket, megbizonyosodandó az összegyűjtésük technikai megvalósításáról, valamint megbízhatóságukról (változatlan meghatározás a program teljes ideje alatt, a helytől függetlenül). A különféle partnerek, programirányítók és végrehajtók – nem megfélemlítve természetesen az informatikai logisztikai vezetőkről – közötti egyeztetés alapján kiválasztott mutatókat rendszeres frissítik annak érdekében, hogy reprezentatívabb képet nyújtsanak a programról, és annak előmeneteléről. Az értékelés

tartalmazhat mérlegeléseket és javaslatokat a mutatók helytállóságára és tájékoztatási képességére vonatkozóan, ami fontos a program számára.

Aquitaine régió iránymutatói

Az Aquitaine-régiója volt az első régió, amely irányító táblákat hozott létre a közösségi programok eredményeinek mérését és követését szolgáló (2. és 5b. célkitűzés). Ezeket az iránymutató táblák rendszeres időközönként állítják össze és dolgozzák át. Három, a DOCUP-k struktúrájához kapcsolódó részből tevődnek össze.

Az első rész a regionális környezetet mutatja be. A támogatásra jogosult területek társadalmi-gazdasági elemzéséből kiindulva a helyzet-mutatók rendszeres időközönként gyűjtik össze és aktualizálják. A DOCUP-ben bemutatásra kerülnek prioritásonként számszerűsített társadalmi-gazdasági célkitűzések. Ezeket a mutatókat is rendszeresen aktualizálják.

Az iránymutató tábla második része magára a programra tartalmaz utalásokat, és prioritásonként, intézkedésenként és akciónként mutatja be az elért eredményeket. Ezek az iránymutatók alapvetően a programok informatikai figyeléséből származnak. A pénzügyi és fizikai megvalósítási mutatókon felül a program monitoringja is tartalmaz olyan adatokat, amelyek lehetővé teszik a műveletek kidolgozottabb leírását.

Az iránymutató tábla harmadik része pedig a programok megvalósítási folyamatait elemzi (pl.: az értékelés állapota). Végezetül, a konklúzióban, az iránymutató tábla bemutatja a következő időszak távlati elképzeléseit.

Ezek az irányító táblák összefoglaló, megbízható és gyorsan mozgósítható információval látják el az értékelést végző csapatokat.

◆ A monitoring rendszerek áttekintése

Az iránymutató táblák elkészítési módjai és minősége régióként változó.

Az iránymutató táblák vagy belső feladatként, vagy külső szakemberekre bízva készülnek. Az előbbi esetben az államigazgatás szerveire, vagy egy államközeli szervezetre hárul ez a feladat. A második esetben egy külső szolgáltató, akár maga a középtávú értékelésre kiválasztott csapat kapja meg ezt a feladatot.

Régióként nagy különbség lehet a monitoring eszközrendszer minőségében. Így például, a legutóbbi köztes értékelésekkor (1996-1997), 5-6 régió rendelkezett olyan társadalmi-gazdasági iránymutató táblával, amelyre bizton támaszkodhatott az értékelést végző csapat. Ellenben 5-6, vagyis ugyanannyi olyan régió volt, amely nem volt képes korrekt mutatókkal előállni.

Néhány olyan régióban, mint például Auvergne vagy Poitou-Charentes, a 1995-ben beiktattak egy, a középtávú értékelést megelőző szakaszt, amelynek célja a monitoring eszközök meghatározása volt. A többi régió esetében, az iránymutató táblák kidolgozása volt a középtávú értékelés egyik legalapvetőbb haszna. Az esetek többségében a középtávú értékelés nem csupán az iránymutatók meghatározását tette lehetővé, hanem azok számszerűsítését is.

Mindamellett az iránymutató táblák folyamatos karbantartást igényelnek, ami minden ügyintézői szinttől folyamatos erőfeszítéseket követel meg, beleértve a társfinanszírozókat is. Az iránymutató táblák előzetes megléte ezáltal lehetővé teszi az értékelőknek, hogy az elemzésre összpontosítsák figyelmüket. Továbbá a program ügyintézőinek folyamatos és megbízható ismereteket biztosít a program haladásával kapcsolatban.

2.4. Az értékelési szervezet felállítása...

...A felelőségek meghatározása

Franciaországban, az európai rendeletek által meghatározott keretek között, az értékelés szervezeti módozatainak kérdése a Régió Prefektusának saját belátására van bízva, az ő feladata az értékelési folyamatnak a konkrét helyzethez való igazítása.

◆ Megosztott felelősség az értékelés terén

A rendeletek a monitoring bizottságot jelölik meg az értékelésért felelős szervként.

Az európai szövegek úgy rendelkeznek, hogy az értékelés felelőssége megoszlik az Európai bizottság és a tagállam között. A feladatok leosztásában három felelősségi szintet határoznak meg:

- a Monitoring Bizottság,
- a helyi értékelési fórum (irányító csoport) saját, szakmai csoportokra bomló szervezetével,
- a külső értékelő csapat.

A Monitoring Bizottság létrehozása a partnerség elve alapján történik, és a bizottság, az Európai Bizottság képviselői mellett, az országos és regionális felelősöket is tagjai közt tartja számon. A Monitoring bizottság legalább évente kétszer ülésezik, a régió Prefektusának elnöklete alatt, a titkársági teendőket – melyekhez általában kiterjedt jogkör is járul – pedig a SGAR látja el (Regionális Ügyek Főtitkársága). Az értékelés jogi és pénzügyi oldaláért a régió Prefektusa vállalja a felelősséget.

A Monitoring Bizottság az értékelés megrendelője: az ő feladatkörébe tartozik az értékelési program kijelölése, a nagy kérdések felvetése, a versenykiírási feltételek elfogadása, és, mindenekelőtt, a munkák eredményeinek felhasználása.

Ezen a téren fő feladata, az értékelési jelentés ajánlásai alapján annak elhatározása, hogy hogyan folytatódjon tovább az operatív munka. Véleményt nyilvánít továbbá az anyag minőségére vonatkozóan, illetve döntést hoz az eredmények terjesztésével és kiadási módjaival kapcsolatban.

Az értékelés felügyeletéhez szükséges a munkával megbízott csapattal fenntartott gyakori konzultáció. Mivel a Monitoring bizottság nem tud ilyen módon rendelkezésre állni, általában felállít egy ún. irányító csoportot, melynek feladata a munkák megfelelő lefolyásának felügyelete.

◆ Rugalmas helyi szervezet

Az értékelés irányító rendszere alkalmazkodik a regionális jellemzőkhöz.

Egyetlen európai rendelet sem határozza meg, hogy hogyan kell irányítani a külső értékelést. A rendszerek tehát a program és a régió sajátosságaihoz alkalmazkodnak. Mindig partnerségben működnek, így tehát olyan csoportokkal dolgoznak, amelyeket, a helyzettől függően, hívhatnak értékelési bizottságnak, értékelési fórumnak, az értékelés irányító csoportjának, szakmai értékelő csoportnak, stb. Ezek az eltérő nevek olyan egységeket takarnak, amelyekben helyet foglalnak legalább a főbb társfinanszírozók képviselői. A regionális sajátosságokon túl, általában kétféle irányítási szint létezik: a Monitoring Bizottság döntéseit előkészítő, valamint egy operatívabb szint.

A Monitoring Bizottság döntéseit szűkebb körben tartott, évente kétszer, a bizottság ülése előtt napon rendezett értekezleten készítik elő. Ezek az üléseken képviseltetik magukat a legfőbb társfinanszírozók is. Az ülésen megtárgyalásra kerül az értékelési folyamat minden kulcsfontosságú döntése (elindítás, megrendelés, hitelesítés, felhasználás), a Monitoring Bizottság napirendjét követve. Ezek az ülések fontos szerepet játszanak a végső beszámoló elfogadásának időszakában.

Operatívabb szinten az értékelést egy szűkebb, mindössze a főbb regionális társfinanszírozók által kijelölt néhány szakemberből álló csoport irányítja, amelyhez – a nemzeti programok és értékelések esetében – csatlakoznak még az Európai bizottság és a központi közigazgatás képviselői is (pl.: a SGAR, vagy a regionális önkormányzat értékelési megbízottja). Főleg a szakmai csoport feladat a versenykiírás részleteinek összeállítása, és a pályázó csapatok ajánlatainak elemzése. Ez a szakmai csoport, amely messze nem korlátozza tevékenységét pusztán adminisztratív feladatokra, belefolyik az értékelési folyamatba is, különösen az előkészítés pillanatában (a célok felidézése és megmagyarázása, a rendelkezésre álló adatok számbavétele, értékelési kérdések összeállítása). Ez a csoport napról napra felügyeli a munkákat, megszervezi a meglévő információk rendelkezésre bocsátását, és megkönnyíti a kapcsolatfelvételt az értékelő csapat és a programot kivitelezők között, a munkamódszer és az ütemterv véglegesítése, a jelentés elfogadása vagy visszautasítása, valamint a következtetések és ajánlások kommentálása érdekében.

Néha külső szakértői csoportokat kér fel az értékelés tudományos minőségének garantálása, és a hitelesség erősítése érdekében. Ilyen tudományos tanács, vagy bizottság létezik Bretagneban, valamint Rhône-Alpes, Franche-Comté és Provence-Côte d'Azur régiókban. Ez szakmai véleményt bocsát ki az értékelési módszerről, általában a tervezés és a végső értékelési beszámoló időszakában. Módszertani szempontból segítheti az értékelés versenykiírási feltételeinek megfogalmazását. Az is előfordulhat, hogy egy-egy tagja közvetlenül részt vesz az értékelés irányításában.

Az utolsó láncszem maga az értékelést végző csapat. 1994 óta ez a csapat a programok irányító struktúráin kívül helyezkedik el. Pontosan meghatározott kritériumok alapján indított pályázatával kerül kiválasztásra.

◆ Változatos megvalósítás

Az értékelés megszervezése régióként változó

Ezen, viszonylag nyitottnak mondható keretek között az értékelés eszközszerete programonként változik. Különösen az értékelési módok lehetnek régióként, illetve attól függően eltérőek, hogy a program értékelése országos, avagy regionális méreteket ölt-e.

Regionális programok esetében a kiválasztott eszközszerete a következő három modell egyikéből kerül ki:

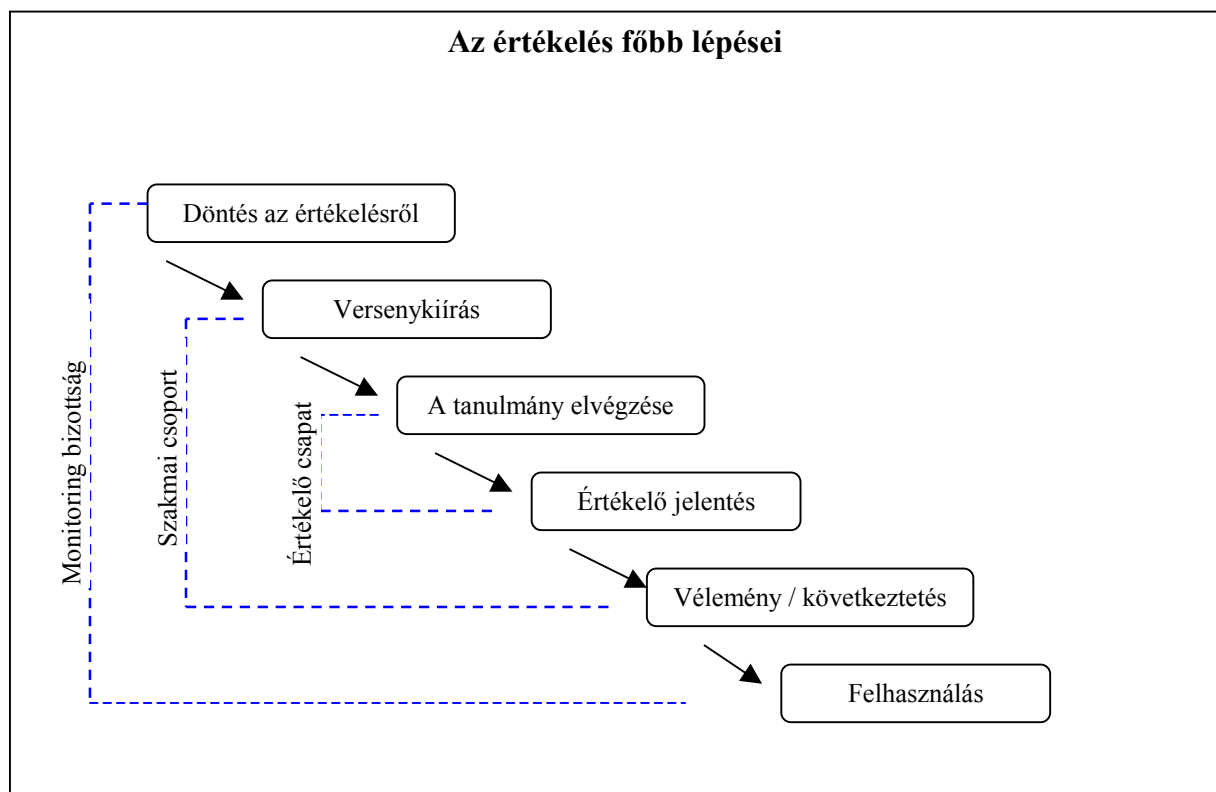
- Az első modellnél („integrált” modell) a monitoring és az értékelési funkció – az Állam által az Állam-régió tervszerződések értékelésének irányításával is megbízott – SGAR tervezési osztályán összpontosul. (pl.: Poitou-Charentes, Loire vidék, Lotharingia, Korzika).
- A második modellnél („differenciált” modell) a SGAR-on belül áll fel egy speciális részleg, mely a Strukturális Alapok monitoringjával és értékelésével foglalkozik (pl.: Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine).
- A harmadik modell esetében („külvállalkozós” modell) a monitoring és az értékelés szervezése és irányítása részben egy külső szolgáltató kezébe kerül (egyetlen példa: Provence-Alpes- Côte d’Azur).

Egyébként a legtöbb régió igyekezett technikai támaszt találni a statisztikai adatok összegyűjtésére vagy a SGAR-on belüli forrásközponton, vagy egy külső szakmai csoporton keresztül (országos statisztikai intézet, obszervatóriumok, stb.)

2.5. Az értékelés eldöntése és a versenykiírási feltételek....

... az értékelés első szakaszai

Az értékelés elindításáról a Monitoring Bizottság hoz döntést, a körülményeit pedig a versenykiírási feltételek pontosítják. Ezen első lépések alapos kidolgozása nagy mértékben meghatározza az értékelés általános minőségét, épp annyira, mint a korábbiakban említett előfeltételek, azaz: világos és értékelhető célkitűzések, határozott ítélkezési kritériumok, helyálló és megbízható adatok, megfelelő irányító rendszer.



◆ Döntés az értékelésről

Pontosítani kell a program értékelésnek alávett részét, valamint az értékelés célszerűségét és a közeli programokhoz történő igazodását.

A keretek meghatározásának első lépéseinél a legelső döntés az értékelés kiterjedésére vonatkozik. Az alap képlet a program egészének értékelése, függetlenül az ügyben érintett közintézménytől, azzal a feltétellel, hogy a finanszírozások szigorúan megfelelnek a jogi kereteknek, és a program időtartamának.

Mindazonáltal megvizsgálható, hogy nem lenne-e hasznos ennek az alapképletnek valamilyen olyan változatához folyamodni, mint például: az értékelési tartománynak csak bizonyos intézkedésekre korlátozása, a főbb partnerek finanszírozásaira összpontosítás, az értékelés

kiterjesztése néhány közeli folyamatra, az értékelés által figyelembe vett időszak meghosszabbítása.

Másfelől a közösségi programok erősítik a támogatásra jogosult területnek megítélt hasonló állami támogatásokat. Ezeket bele kell-e foglalni az értékelési mezőbe? Hatásaik elszigetelődnek-e a program hatásaitól? Célszerű-e tanulmányozni a különféle folyamatban lévő politikákból adódó összhatásokat? Mindezen kérdésekkel kapcsolatosan a partnereknek világos döntéseket kell hozniuk, melyeknek írásban is nyoma marad.

Végezetül, az értékelés előkészítésekor mindig emlékeztetni kell az értékelés tétjeire. Például lehetséges-e, hogy az értékelés segítsen a folyamatok szakmai átalakításában, a költségvetés újra felosztásában az intézkedések között, illetve a legsikeresebb intézkedések általánossá válásában?

Az értékelés törekvéseit a lehető legvilágosabban kell megfogalmazni. Az értékelés megrendelőjének nem csak azt kell megértenie, hogy milyen célt szolgál a munka, hanem azt is át kell látnia, hogy ki használhatja fel annak eredményeit, és milyen potenciális következményekkel jár a munka a különböző főszereplőkre nézve.

◆ A versenykiírási feltételek

A versenykiírás tartalmazza mindazokat az információkat, amelyek lehetővé teszik az értékelő csapatnak a megfelelő cselekvési javaslat kidolgozását.

A versenyfeltételeket az irányító csoport készíti elő, majd elfogadásra benyújtja a Monitoring Bizottságnak. A versenykiírási feltételek, amelyek a különböző szereplőkkel egyeztetve készülnek el, leírják az értékelési művelet egészét, valamint pontosítják elsősorban azokat a kérdéseket, melyekre az értékelést végző csapatnak válaszolni kell majd. Ez egy szerződéses dokumentum, mely a megrendelőt és a nyertes értékelési csapatot köti egymáshoz.

Ez a dokumentum bemutatja az értékelés megrendelőjét és az értékelés elindításának okait. Ezt követően világosan leírja az értékelendő programot, annak célkitűzéseit, illetve azokat a gazdasági és társadalmi okokat, melyek a Strukturális Alapok támogatását elnyerték. Azután pontosan felsorolja azokat a kérdéseket, melyeket az értékelő csapatnak tesznek fel, és rámutat a kérdések megválaszolásához már rendelkezésre álló információkra. Bemutatja az értékelési eszközrendszert, majd világosan elmagyarázza a tanulmány irányításának szerepleosztását (Monitoring Bizottság, irányító bizottság, szakmai csoport, esetleges tudományos bizottság). Pontos felvilágosítást ad a szerződés időtartamára vonatkozóan, és előre jelzi a munka előkészítésének és a beszámolásnak szentelt különböző ülések időpontjait.

Ez a dokumentum szolgál továbbá néhány elmaradhatatlan jelzéssel az információ összegyűjtésével, valamint elemzésével kapcsolatosan. Mindazonáltal a megrendelő a legtöbb esetben csupán az értékelési módszer nagy vonalainak meghatározására szorítkozik annak érdekében, hogy ne fogja vissza a tanácsadók javaslatait, akiknek találékonysága az egyik legfontosabb válogatási kritérium.

Példa egy versenykiírás rubrika-típusaira

- Utalás az értékelésre vonatkozó döntésre
- Az értékelési mező pontos behatárolása
- Az értékelés eredményeinek várható felhasználása
- Intézményi környezet, partnerség és értékelési eszközrendszer
- A program adminisztratív megvalósítása
- A rendelkezésre álló információk és elérésük módja
- Az értékelésben használandó kritériumok
- Az értékelés irányításának eszközei
- A módszer elkerülhetetlen pontjai
- A megítélt források (fakultatív)
- Az ajánlatok válogatásának kitételei

Végezetül, a teljes átláthatóság biztosításának érdekében, az utolsó rész az értékelési csapat kiválasztásának kritériumaival foglalkozik. Ezen kitételek között általában megtalálható az értékelt politika ismerete, az európai programok terén szerzett tapasztalat, valamint az értékelési szaktudás. Az ár is lehet kiválasztási kritérium, feltéve, hogy az értékelési módszer feltételei pontosan rögzítve vannak. Ellenkező esetben jó megoldás lehet az értékelésre szánt maximális költségvetés ismertetése, és az ajánlat módszertani minőségének választási kritériumként történő kezelése.

◆ Pályázati felhívás

Több értékelési csapat kerül versenyeztetésre

Amennyiben az értékelési munka teljes összege nem lépi túl a 300.000 FF-os (bruttó) küszöböt, egy egyszerű megrendelés elegendő. Ebben az esetben különösen ajánlatos legalább két iroda nem hivatalos megkérdezése, illetve versenykiírási feltételeket összeállítása. 300.000 és 700.000 FF-os végösszeg esetén az illetékek hatóságnak kötelessége több pályázó írásos versenyeztetése, valamint egy megállapodás aláírása. 700.000 FF feletti összegnél a versenyeztetés nyílt vagy szűk körű pályázati kiírás útján történik (előválogatási szakasz).

Összesen akár több hónap is szükséges lehet a tender előkészítéséhez, elfogadásához és megvalósításához. Ez az idő hozzáadódik az értékelés elvégzéséhez és eredményeinek terjesztéséhez szükséges időhöz, ami együttesen egy 9 és 18 hónap közötti hosszúságú folyamatot eredményez.

◆ Az értékelést végző csapat kiválasztása

Világosan meghatározott kritériumok alapján történik az értékelő csapat kiválasztása.

Az értékelő csapat kiválasztása objektív válogatást jelent egy sor olyan ajánlat közül, melyeknek tartalma gyakran nemigen vehető össze. A válogatást ráadásul még jobban

megnehezítheti az ajánlatok egyfajta standardizálódási tendenciájának megerősödése, amelyre például a 2. és az 5b. célkitűzéseknél figyelhettünk fel.

Először is azt kell elfogadni, hogy a homályos szóhasználat, illetve bonyolult modellek használata nem jelentenek garanciát a szaktudásra. Azon kérdések közül, melyek lehetővé teszik az irányító csoportnak, hogy véleményt alkosson, a következőket emelhetjük ki:

- Van-e a csapatban csapat egy vagy több biztos értékelési tapasztalattal rendelkező személy?
- Van-e a csapatban egy vagy akár több olyan személy, aki már foglalkozott az adott program által lefedett ágazattal, és jól ismeri a Strukturális Alapok célkitűzéseit és folyamatait?
- Az ajánlat tükrözi-e a versenykiírási feltételekben megfogalmazott kérdések jó megértését?
- A módszertani javaslatok természetesen képesek-e a feltett kérdések megválaszolására, vagy épp ellenkezőleg, inkább mindenre ráhúzható javaslatokról van-e szó?
- Késznek látszik-e a csapat a módszerek megváltoztatására, az irányító bizottság kérésére?

Ezeknek a kérdéseknek az osztályozása egy egyszerű, azonnal átlátható „osztályozó lapon” megkönnyíti a különböző ajánlatok közötti különbségtételt.

Általános képességein túl, minden csapat minden egyes tagjának vannak szakmai szempontból erős és gyenge pontjai. Mellesleg alapvető követelmény, hogy az ajánlatok tartalmazzák a csapat minden egyes tagjának névre szóló önéletrajzát, illetve a munka felosztására vonatkozó utalásokat.

Gyakran felmerül az általános és speciális szakemberek közötti arány kérdése. A sokoldalú szaktudás egyértelmű előnyt jelent egy olyan csapatnál, amely közgazdászokból, szociológusokból, geográfusokból, agronómusokból, stb. áll. Az ilyen csapatok ugyanis felölelnék a helyi gazdasági fejlődés teljes tapasztalati skáláját. Az is fontos, hogy a csapat képes legyen szakértelmének mozgósítására a feltett kérdések megválaszolása végett.

Egy nemrégben Felső-Normandiában végzett értékelés ezzel az előzetes problémával foglalkozott úgy, hogy – az értékelési munkát „felaprítva” – a munka különféle részeit a megfelelő szakemberekre bízta. Ilyen esetben az értékelés felosztható területeként (pl.: vidékfejlesztés/városfejlesztés), támogatási ágazatonként (pl.: technológia/ képzés/ idegenforgalom), illetve vizsgálati technikánként (pl.: kérdőíves vizsgálat/ interjúk). Ilyen felosztás esetén a módszertan kiválasztásának és a végső összefoglaló elkészítésének a felelőssége teljes egészében a megrendelőre hárul.

Az értékelést végző csapat gondos megválasztása határozza meg a későbbiekben a megrendelő és a szolgáltató között kialakítandó kapcsolat minőségét. Ez a kapcsolat – a DATAR által 27 középtávú értékelés megrendelőjénél végzett vizsgálatok alapján, melyek 80%-os elégedettségi arányról számoltak be ebben a kérdésben – jelenleg jónak nevezhető.

◆ Az értékelést végző szolgáltatók

Egyre nagyobb számban vannak jelen a piacon az értékelést végző szervezetek.

Az esetek nagy többségében nemzetközi vagy országos hírű, illetve helyi szinten elismert tanácsadó cégek közül kerülnek ki a szolgáltatók. A vállalkozói szféra teszi ki tehát ezen munkák tetemes részét, viszonylag kis szerepet hagyva az egyetemeknek, amelyek továbbra is korlátozott mértékben vannak jelen ezen a területen. A kiválasztott csapatok vagy egy tanácsadó cég belső alkalmazottai, vagy több ilyen cég egyesüléséből kerülnek ki.

Az 1994-1999 közötti időszakban értékelést végző 39 tanácsadó iroda közül a legtöbb már rendelkezett korábbi tapasztalattal a közösségi programok értékelésének terén. Annak ellenére, hogy az értékelési munka egyértelműen egyre nagyobb mértékben kihelyeződik a régiókba, a tanácsadó cégek egyharmada párizsi, még akkor is, ha néhány esetben, a munkák területi jellege miatt, kénytelenek voltak szerényebb, ámde jó elhelyezkedésű helyi, vagy regionális irodákkal társulni. Valószínűleg ez az egyik oka az 1996/97-es értékelések során tett megállapításnak is, miszerint a struktúrák erős koncentrációja figyelhető meg, hiszen mindössze 6 értékelő csapat állt az elvégzett tanulmányok fele mögött, amelyek közül csak három együtt 17 értékelést hajtott végre.

3. Fejezet

Az értékelési műveletek szakértelme

A törekvésekhez mért eszközök biztosítása

Az értékelés művészete abban áll, hogy – mindig szoros idő- és költségvetési határok között – néha nehéz és ambiciózus kérdésekre próbálunk választ adni. Ez a művészet egy gyakorlatias kompromisszum alárendeltje, ami azt a következményt vonja maga után, hogy minden egyes értékelés különleges eset, melynek minősége az értékelési eszköz, vagy eszközök megfelelő megválasztásától, és az értékelést végző csapat szakértelmétől függ.

3.1. A feltett kérdésekhez igazodó módszer...

... Minden értékelés különleges eset

Egy program sikeres értékeléséhez nem egy jól bevált recept aprólékos betartásán keresztül vezet az út. Minden eset az ügyességen, és a szakmaiság, valamint a költségvetési- és időkorlátok kiegyensúlyozott és megfelelő adagolásán áll vagy bukik.

◆ Jó módszertani irányok követése

A szakmai csoport és az értékelő csapat gyakorlatias szellemű, ad hoc módszert épít fel.

Minden értékelés egy külön erre a célra, a megrendelő beleegyezésével, a kiválasztott értékelési csapat javaslata alapján felállított módszert alkalmaz.

Gyakorlatias módszerek választása

A megfelelő módszertanválasztás arany szabálya, hogy választ kell adnia a megrendelőnél felmerülő kérdésekre. Bármilyen nehéz kérdéseket is sorol fel a versenykiírás, az a jó értékelési módszer, amely azokra megadja a válaszokat. A mozgósítható információ, valamint a rendelkezésre álló idő és költségkeret figyelembevételével, a feladat a lehető legszilárdabb módszer megkeresése. Számos apró eltérésüktől eltekintve, az értékelési módszerek néhány jellegzetes ellentétpár mentén sorolható osztályokba.

A módszer lehet **részvételen alapuló** vagy **távolságtartó**. Az előbbi esetben az értékelő csapat igyekszik segíteni több, a programmal kapcsolatos álláspont megnyilvánulását. Olyan nyílt eszközöket alkalmaz, mint a csoportmunka, vagy a többszemponú elemzés technikája. Interaktív munkára igyekszik minden partnerrel, és törekszik véleményük meghallgatására, mindazonáltal megőrzi pártatlanságát. A második esetben az értékelő csapat a megfigyelt

tények semleges magyarázatát részesíti előnyben, és csak olyan következtetésekre szorítkozik, amelyeket saját elemzése biztosan alátámaszt.

A módszer lehet **összefoglaló** vagy **előretékinő**, azaz vagy a már elért, vagy pedig az eljövendő hatások érdeklik. Igaz ugyan, hogy csak részben, de ez a megkülönböztetés egybeesik az ex-ante – ex-post értékelés elkülönülésével. Példának okáért a középtávú értékelés megfogalmazhat a támogatásoknak az innovációs technológiákra gyakorolt hatásaival kapcsolatos kérdést olyan pillanatban, amikor ezen hatások nagy része még be sem következett. Léteznek a még be nem következett hatásokra alkalmazandó eszközök (pl.: szakértői panel vagy forgatókönyv-technika), amelyek természetesen nem egyeznek meg a már elért hatások elemzésére alkalmas eszközökkel (pl.: esettanulmány, vagy az adatok statisztikai kezelése).

A módszer előtérbe helyezheti a **mennyiségi**, vagy a **minőségi** elemzéseket is. Az első esetben az értékelő csapat a következő programok megtervezésénél használható és/ vagy más régiókra is áttehető eredményeket igyekszik produkálni. A mennyiségi értékeléshez kiterjedt információ-források (kimerítő adatok, illetve nagy minták), és jól strukturált elemzési keretek szükségeltetnek. Ezzel ellentétben, egy olyan minőségi értékelés, mint az esettanulmány alkalmasabb az újító eljárások, illetőleg a nem eléggé ismert témák felfedezésére.

Az értékelés gyakrabban **mikro-gazdasági**, mint **makro-gazdasági**. Az értékelések makro-gazdasági dimenziója nem annyira a többé-kevésbé kiterjedt területi szinten múlik, hanem inkább a tanulmányozott hatások mechanizmusaitól. Például, amikor szeretnénk megtudni a támogatott vállalatoknál közvetlenül, rövid távon teremtett munkahelyek számát, akkor mikro-gazdasági dimenzióról van szó. Ellenben a módszer akkor ölt makro-gazdasági dimenziót, ha figyelembe kívánjuk venni a közvetetten a beszállítóknál teremtett, a versenytársaknál megszüntetett, valamint a regionális tevékenység növekedése által indirekt módon létrehozott munkahelyek számát is.

Végezetül a módszer lehet **átfogó**, vagy **részleges**. A közösségi programok értékelési módszerei az esetek jelentős többségében átfogóak, abban az értelemben, hogy több ágazat, több célkitűzés és több célpont támogatásaira terjednek ki. A részleges módszerek jobban megfelelnek a hagyományos értékelési gyakorlatoknak, melyek tárgyát egyszerűen egy adott közönség adott szolgáltatását biztosító egy-egy projekt, vagy intézkedés alkotja. Amennyiben az értékelésnek a program egészét fel kell ölelnie, az első lépés általában a munka homogén részekre osztása (tengelyek. intézkedések, műveletek). A program egyetlen alapalkotójának elemzésekor sem szabad megfelelkezni a megválaszolendő átfogó kérdésekről. Ugyanis, amennyiben minden intézkedés megítélése rá speciálisan jellemző kitételek alapján történik, a program egészére nézve semmilyen összefoglalást nem készíthető el.

Az egyes fent említett módszerek nem zárják ki egymás használatát, hanem kiegészíthetik egymást az értékelés során.

◆ Az értékelés rendelkezésére álló idő- és költségvetési keretek figyelembevétele

Az értékelést végző csapatnak nem szabad elméretezett ígéretbe bocsátkoznia a rendelkezésre álló idővel és költségvetéssel kapcsolatosan, éppen úgy, mint ahogy az irányító

bizottságnak sem szabad az ilyen eltúlzott ígéreteket kikényszerítenie, és főleg nem szabad felülnie ezeknek. Mekkora a méltányos ár? Két kivédhetetlen elemet kell itt figyelembe venni.

Az első a mennyiségi, vagy minőségi információk összegyűjtése a kedvezményezettek körében. Még ha néha alapos módszertani okokból félre is teszik, ez a szakasz attól még az értékelési munka egyik leghasznosabb része. Az alkalmazott technikától függően, a kedvezményezettek körében végzett vizsgálatok 2-4 hónapot vesznek igénybe, költségük pedig 100-300.000 FF-ra tehető.

Az értékelés másik kikerülhetetlen eleme az irányító bizottsággal fenntartott eszmecsere. Ez ülések formájában valósul meg. Figyelembe véve a középtávú beszámoló összeállítását, a csoport tagjainak történő elküldését, az elolvasáshoz szükséges időt, valamint magát az értekezletet, az eszmecsere minden egyes lépése az értékelési naptárt három héttel növeli meg.

Igazítsuk törekvéseinket a rendelkezésre álló költségvetéshez

A több beszámolóí szakaszból és a kedvezményezettek körében végzett vizsgálatokból álló értékelések teljes időtartama elérheti a 7 hónapot is, teljes költsége pedig akár a 700.000 FF-ot. Bizonyos vélemények szerint egyébként az értékelés reális költsége elérheti a program teljes költségének 0,1 – 0,5%-át. Mihez tartás végett: az Állam-régió Tervszerződések értékelésére kiutalt összeg a szerződések teljes összegének 0,06%-át teszi ki.

3. 2. A megfelelő eszközök használata ...

... Tudni kell választani és elutasítani

Az értékelési kézikönyvekben fellelhető néhány tucatnyi munkamódszer mindegyikének van előnye és hátránya is. Az értékelések ritkán használnak kettő-háromnál többet.

◆ Kell-e eszközöket használni?

Az eszközök megkönnyítik az értékelés elvégzését, és javítják annak eredményeit, de használatuknál óvatosan kell eljárni.

Mindenki hajlamos egy-egy eszközt előnyben részesíteni azt gondolva, hogy alkalmazásuk könnyebbé teszi az értékelés elvégzését és/ vagy hitelesebbé teszi azt a döntéshozók szemében. Igaz, hogy a magasabb fokú szakmaiság gyakran lehetővé teszi az ígért eredmények biztosítását, a költségek kordában tartását, a határidők betartását, és a minőségi munka biztosítását.

Mindamelletts csak akkor lenne szabad egy-egy értékelési eszköz mellett dönteni, ha az értékelést végző csapat azt jól ismeri. Érdemes inkább lemondani a kérdőíves vizsgálatról, mint olyat végezni, melynek eredményeit elferdíti a szakmai óvintézkedések hiánya. És fordítva is igaz, miszerint egy adott módszer jó ismerete nem elegendő a kiválasztáshoz.

◆ Az eszközök és funkcióik rövid áttekintése

**Némely eszköz az információ összegyűjtésére,
mások az adatok elemzésére, megint mások
pedig az értékelés végkövetkeztetéseinek levezetésére szolgálnak.**

A fentebb említett jelentősebb módszertani lehetőségeken túl érdemes emlékezni arra, hogy minden értékelési módszer három lépésből áll: információgyűjtés, az összegyűjtött információ értelmezése, végül pedig a végkövetkeztetések világos kritériumok alapján történő megfogalmazása.

Ezen lépések mindegyikéhez egy sor olyan eszköz rendelhető, melyből az értékelő csapat szükség esetén (a helyzettől függően) meríthet. Minden eszköz speciális feladatot lát el, ami miatt ezek egymás között ritkán cserélhetők fel. Így aztán az értékelő csapat végezheti az információgyűjtést egyéni interjúk alapján, míg az értelmezés és a végkövetkeztetés feladatait rábízhatja valamilyen szakértői panelre. A fordítottja valószínűleg nem lenne helyénvaló.

Az eszközök első kategóriája lehetővé teszi az **információgyűjtést**, valamint különösen a program terepen tapasztalt eredményeinek a megfigyelését. Ebben a kategóriában az értékelő csapat mennyiségi és minőségi vizsgálati technikákat talál, kezdve egészen a kérdőívektől, a mintavételi rendszereken keresztül, egészen a csoportos interjúig.

Az eszközök második csoportjának segítségével lehetőség nyílik a vizsgálati **adatok** (elsődleges adatok), valamint a monitoringból származó és a statisztikai adatok (másodlagos adatok) **elemzésére**. Ebben a kategóriában található a megfigyelések keresztezésére, az összefüggések, valamint az intuitív párhuzamok felállítására szolgáló eszközök. Ezek a legegyszerűbb térképtől a legbonyolultabb statisztikai elemzésekig terjedő skálán mozognak.

Léteznek olyan eszközök is, amelyek lehetővé teszik a saját hatások felbecslését, az induktív és deduktív, illetve mennyiségi és minőségi megközelítések segítségével. Ezek az eszközök az összehasonlító tesztekkel kezdődően, az egészen könnyed esettanulmányokon át, az ökonometriai modellekkel bezárólag sokfélék lehetnek.

Végezetül, a harmadik, és egyben utolsó eszközkategória lehetővé teszi valódi értékelés végkövetkeztetések levonását, más szóval **értékkítélet kimondását** a program, illetőleg egyes alkotóinak hatékonyságára, eredményességére vagy helytállóságára vonatkozóan. Amikor az értékelés előtérbe helyez egy speciális ítélezési kritériumot, az értékelő csapat olyan technikákhoz folyamodhat, mint a költség-hatékonyság elemzés, vagy a hitelesítés (*benchmarking*).

Vannak azonban más értékelések is, amelyek több kitétel alapján ítéleznek, és ehhez olyan eszközöket használnak, amelyek lehetővé teszik az értékelés által felbecsült különféle hatások kombinálását, súlyozását, illetve hierarchizálását.

Ezen eszközrendszer használata javítja az értékelés minőségét. Az értékelés azonban nem merül ki ebben az eszközhasználatban, és az eszközök hiánya vagy korlátozottsága nem akadályozhatja meg az ítélezést.

◆ Közelebbről néhány a leghasználatosabb eszközökből

A leggyakrabban használt eszközök között található különösképp a kérdőívek, az egyéni vagy csoportos interjúk, az esettanulmányok és a költség-hatékonyság elemzés.

A statisztikai vizsgálatok, vagy **kérdőíves vizsgálatok** a társadalomtudományok alapeszközei. Az állami és magán tervező és kutató intézetek egyaránt használják ezeket mindennapi munkájukban. Egy, jelentős méretű lakosságot érintő művelet homogén értékelése ideális terep ezen technika számára, feltéve, hogy az eljárás viszonylag egyszerű.

Az információ a lakosság reprezentatív mintájának kiküldött kérdésekre adott válaszok formájában áll össze. A megfigyelendő lakosság pontos beazonosítása szükséges ahhoz, hogy megfelelő, és elegendő nagyságú mintát kapjunk (általában 1000 kérdőív).

A kérdésekre lehet telefonon, levélben, vagy személyesen válaszolni. A kérdőív az esetek legnagyobb részében ún. zárt kérdésekből épül fel, azaz olyan kérdésekből áll, melyre korlátozott, általában 5-nél kevesebb a válaszlehetőségek száma. Egy zárt kérdés egyszerre egy problémára kérdez rá, és a megfogalmazása olyan, hogy a megkérdezettek álláspontja világosan kivehető legyen.

A kérdőív általában négy részre oszlik: mit akar a megkérdezett személy? (kívánság kérdések); mit tud, és mit gondol? (ismereti kérdések); mit tesz? (viselkedésre vonatkozó kérdések); végezetül ki ő? (jog- és feladatkör, illetőleg pozícióra vonatkozó kérdések). A jog- és feladatkörrel kapcsolatos kérdések, a kényes kérdésekhez hasonlóan, soha nem szerepelhetnek a kérdőív elején.

A megkérdezettek személyes érzékenységének tiszteletben tarása, a semleges kérdésfeltevés, a felkínált standard válaszlehetőségek kiegyensúlyozottsága (ugyanannyi negatív, mint pozitív válasz) mind alapvető feltételei a jó kérdőívnek. A kérdőív hossza is jól átgondolt kell legyen (sem túl hosszú, sem túl rövid); a kérdésfeltevés nem lehet inkvizíció jellegű.

A kérdőíves vizsgálat nagy előnye, hogy strukturált, mennyiségi és általánosítható információkkal szolgál. De tudni kell, hogy az ilyen, számszerűsíthető információk mindig leegyszerűsítik a valóságot és – eltérő okokból (megfelelő ismeret hiányában, udvariasságból, vagy stratégiai lépésként) – a megkérdezett személy eltorzíthatja válaszait.

A kérdőíves vizsgálatnak létezik egy továbbfejlesztett változata is, amelyben a lakosság reprezentatív mintáját tanulmányozzák hosszú távon. Ezalatt az idő alatt többször megismétlődik a vizsgálat. Noha ez a technika igen érdekes lehet a program-hatások tartósságának értékeléséhez, alkalmazása nagyon nehéz az értékelési környezetben, kivéve, ha az értékelést végző csapatnak több év áll rendelkezésére a munka elvégzéséhez.

Az **egyéni interjúk eljárást** a minőségi információk gyűjteményének felállításához használatos, és a tanulmányozott lakosság viselkedésének felismerésére, osztályozására és alapos megértésére szolgál. Lehetővé teszi az okok és okozatok kimerítő felderítését, de nem alkalmas a hatások mennyiségi felbecsülésére.

A félig irányított egyéni interjú különösen sokat használt eszköz az értékelésnél, kiváltképp a kedvezményezettek meghallgatásánál hasznos olyan esetekben, amikor azok nem eléggé motiváltak az írott kérdőív kitöltéséhez. Ez az eszköz alkalmazható például a támogatás megigénylésére ösztönző okok feltárásához, illetőleg a támogatások közvetlen és közvetett következményeinek megértéséhez.

Ahhoz, hogy a vizsgálat kimerítse viselkedés- és véleménykülönbségekben rejlő lehetőségeket, negyven-ötven interjút kell végeznie ugyanazon lakosság körében. A megkérdezett személynek feltett kérdések kötöttségétől függően különbséget teszünk irányított (gyakorlatilag ebben az esetben a technika megegyezik a kérdőíves technikával), félig-irányított vagy informális kérdések között.

Az interjú mélyenszántó értékelést ad a megkérdezettekkel kapcsolatos értékekre, tényekre, és viselkedésformákra vonatkozóan, feltéve, hogy a megkérdezettek képesek, vagy hajlandók válaszolni. Tehát az ilyen interjúk szervezése és levezetése szakértelmet igényel.

Az interjú vizsgálat megelőzheti a mennyiségi vizsgálat kérdőívének az összeállítását. Ebben az esetben a két eszköz költség- és időigényei összeadódnak. Mindennemű botlás elkerülése végett az interjúnak pontosan meghatározott sémát kell követnie: kereteinek és céljának bemutatása, az érintendő témák listája és rendje, a kívánt válaszolási mód.

Példa az egyéni interjú használatára

A burgundiai Vidéki Területek Fejlesztési Tervének (PDZR) keretében (1991-93) az egyik intézkedés célja a vállalatok ipari beruházásainak előmozdítása volt a sebezhető vidéki területeken. A PDZR területi intézkedései – különösen az ipari ágazatra vonatkozók – ugyanis igazi mozgatóerői a területrendezésnek. A cél ugyanolyan dinamizmus lehetőségek biztosítása minden cég számára – függetlenül attól, hogy városi, vagy vidéki övezetben található-e –, mi több, új feltételek teremtése az ipari ágazat vidéki területen történő fejlesztéséhez.

A támogatás hatásainak megértéséhez az értékelést végző csapat az egyéni interjúk technikáját használta. Az interjúk célja a támogatásnak a beruházás után támogatott cégek pénzügyi és gazdasági jövedelmezőségére gyakorolt hatásának az elemzése volt. Készült egy interjú-kézikönyv az ERDF támogatási kérelmek alapján. A támogatást nyert 30 cégből 27-et kérdeztek meg. Minden interjú 20 nem irányított kérdésből állt, melyek a döntéshozatali folyamattal, a földrajzi elhelyezkedés befolyásoló erejével, a megvalósításra vonatkozó hatásokkal, és a folyamat elérhetőségéről alkotott véleménnyel foglalkoztak. Az interjúk másfél – két órán át tartottak.

Az interjúk révén lehetővé vált a vállalkozók 5 csoportba sorolása, viselkedésük alapján: ezek szerint léteznek „managerek”, „újítók”, „fejlesztők”, „feszélyezettek”, és „félénkek”. A megállapított hatásokat az öt viselkedéscsoport függvényében elemezték. A támogatás három típusú hatással járt: voltak a döntéshozatalra (pl.: a beruházás elindítására vonatkozó döntés felgyorsítása), a pénzügyi tervezésre (pl.: a támogatás felváltotta a banki kölcsönöket), valamint a készpénzállományra vonatkozó hatások, vagy ellenhatások (különösen az alapítás alatt álló cégek esetében).

A **csoportos interjú** az előző eszközéhez hasonló szerepet tölt be, mindössze annyi a különbség, hogy ez utóbbi jobban kihangsúlyozza a vizsgálat felfedező jellegét. A vizsgálat

technikája lehet nagyon irányított is, de az értékelés számára leghasznosabb eljárás az, amelyikben az interjút levezető személy intenzív párbeszédet provokál néhány pontosan körülhatárolt témában a résztvevők között. Ez, a résztvevők kreativitására és a csoport dinamizmusára építő vizsgálat típus lehetővé teszi felfedező képesség megsokszorozódását, majd abból az összetartó gondolatok levezetését.

A több személy együttes jelenlétével elkerülhetők a szélsőséges véleménynyilvánítások, hiszen, a legtöbb esetben, minden érv megkérdőjeleződik. Mindazonáltal, a résztvevők személyes összeköttetései, a „vezér” személyiségek részvétele, illetve néhány résztvevő közt feszülő konfliktushelyzetek árnyékot vethetnek a találkozó minőségére. Ezért aztán a csoportos interjú mindig 3-4 hullámban játszódik le.

Az **esettanulmányon alapuló vizsgálat** monográfiákat készít néhány olyan, gondosan megválasztott helyzetről, mint például egy sor támogatott projekt. Minden egyes tanulmány interjúkból, látogatásokból és korábbi dokumentumokból származó mennyiségi és minőségi adatokat gyűjt össze. egy tanulmány foglalkozik például egy telephellyel, egy művelettel, egy eseménnyel, vagy egy személy útvonalával. A monográfia alaposan és egészében mutatja be a tanulmányozott helyzet összetettségét, beszámol a különböző szereplők minden kezdeményezéséről, és elmagyarázza, hogy hogyan jelentek meg a program hatásai.

Az esettanulmány segít az alapos megértésben

Ez a technika közel áll a rendőrségi vizsgálathoz, vagy az oknyomozó riportokhoz. Használata szigorú eljárást igényel, és érdemes néhány olyan óvintézkedés meghozatala, mint a monográfiák újraolvasatása az érintett személyek által a pontosság ellenőrzése végett, vagy két külön kommentár megírása két külön vizsgáló által, illetve külső szakértő bevonása az összeállításhoz.

Az előző három példával ellentétben, melyek az információgyűjtésre vonatkoztak, a **költség-hatékonyság elemzés** lényege abban áll, hogy segít a program egészének, vagy egyes alkotóinak értékére vonatkozó ítéletek megfogalmazásában. Ez a technika csak akkor alkalmazható, ha elfogadjuk egy adott hatás előtérbe helyezését (pl.: munkahelyteremtés), amely a továbbiakban elsőbbséget élvez a program sikere szempontjából.

Tegyük fel, hogy ezt a hatást az értékelés első lépéseinél mennyiségileg becsülték fel. A költség-hatékonyság elemzés első lépésben azokat a köztámogatásokat veszi számba, amelyeket az adott hatás elérésére mozgósítottak. Ez szükségessé teheti a számviteli adatok újrvizsgálását. A hatásegységekre jutó költségarányt (pl.: az egy létrehozott munkahelyre eső költség) azután egyszerű osztással kapjuk meg.

Akármilyen kismértékben hasonlíthatók is össze a program különböző alkotóira vonatkozó hatás- és költségbecslések, az összehasonlítás mégis lehetséges, és ez érveket szolgáltat az intézkedések hatásfokának egymáshoz viszonyított megítéléséhez. Feltételezve azt, hogy ezzel a „költség-hatékonyság” elemzésnek nevezett technikával körültekintően és szigorúan járnak el (hiszen csak összevethető dolgokat szabad összehasonlítani), rajta keresztül lehetővé válik a világosan elkülönülő következtetéseket tartalmazó értékelési jelentés összeállítása.

Példa a „költség-hatékonyság” elemzés használatára

A brit Számvevőszék (NAO) 1989-ben költség-hatékonyság elemzés alapján végezte el a wales-i munkahelyteremtő és –megtartó programok értékelését. Ez az 5 hónapon át tartó elemzés 303 kedvezményezett társaság mintáját vette alapul, amelyek kérdőíves vizsgálat alá kerültek. A vizsgálat segítségével felbecsülték a létrehozott munkahelyek nettó számát, figyelembe véve a nem remélt kedvező hatásokat, és az áthelyezések hatásait is, vagyis azokat a munkahelyeket, amelyek látszólag a támogatásnak köszönhetőek, de annak hiányában is létrejöttek volna, vagy amelyeket egyszerűen áthelyeztek.

Az értékelő csapat ezután kiszámolta az egy létrehozott munkahelyre eső költségeket. Még ha, a műveletek egyneműségének hiányában, nehéz is volt az összehasonlítás, a költség-hatékonyság elemzés kimutatta, hogy az egy munkahely teremtésére eső költség hasonló volt a többi brit régiónál tapasztaltakhoz.

4. Fejezet

Az értékelés eredményeinek figyelembevétele

Hogyan lehet hasznot húzni az értékelésből?

A tudomány szigora és a társadalmi valóság szubjektív vetülete között félúton, az értékelési jelentésnek képesnek kell lennie a tények, az elemzések és az ítélezések egymáshoz igazítására. Azonban nem ez az egyetlen kihívás, mellyel szembe kell néznie, hiszen másik fontos tulajdonsága abban kell megnyilvánuljon, hogy minden kedvezményezett számára érthető a megfogalmazása, függetlenül azok ismereteitől, vagy a megértésre szánt időtől. Végezetül, az a legjobb értékelési jelentés, amelyet a Monitoring Bizottság fel tud használni döntései meghozatalánál.

4.1. Milyen egy jó értékelési jelentés?...

... Az értékelés végeredménye

◆ A jelentés megformázása

A jelentés minőségi megformázása hozzájárul az értékelés végső minőségéhez.

Az értékelési jelentés megformázása és szerkezete meghatározó az egész munka átláthatóságához és érthetőségéhez. Ezen a területen, mint oly sok más témában, a forma hordozza a tartalmat. Számos cím, bekeretezett részek, összefoglalók, bibliográfiák.... és természetesen az elmaradhatatlan szómagyarázat. Megannyi megértést könnyítő elem.

Igaz ugyan, hogy a végső dokumentum természetéből adódik a legváltozatosabb rovatok bevonása (leírások, előző munkák következtetései, új elemzések, értelmezések, ...), a modellnek ezeket mégis jól el kell különítenie szerkesztői szigorának megőrzése és kinyilvánítása érdekében. Például a szerkesztő véleménye soha sem jelenhet meg egy leíró kifejtésben.

Hasznos továbbá a jelentés lényegének összefoglalása is, vagyis a versenykiírási feltételekben felsorolt kérdésekre adott válaszok rövid, néhány oldalas összefoglalása.

◆ A jelentés tartalma

A jelentésnek tartalmaznia kell az összes olyan elemet, amely lehetővé teszi az értékelés eredményeinek, és a követett gondolkodásmenetnek gyors és világos megértését.

A jelentés gazdagsága olyan bemutatásra kötelez, amely természetük alapján jól külön választja a tartalmi elemeket:

- az értékelt programra vonatkozó információk: az intézkedések áttekintése, szövegek elemzése, célok bemutatása.
- módszertani beszámoló: az értékelés lefolytatásának különböző szakaszai; a monitoring szerv döntései és a projekt esetleges változásának bemutatása és magyarázata; összefoglaló beszámoló az elvégzett tanulmányokra és az általuk az értékelő kérdésekre gyakorolt hatásokra vonatkozóan; az alkalmazott módszer korlátai.
- az értékelés alapját képező információk bemutatása, függetlenül attól, hogy ezek az értékelés során gyűltek össze, vagy más forrásokból származnak.
- azon érvek, értelmezések és elemzések bemutatása, melyek lehetővé teszik az eljutást az összegyűjtött információktól a végkövetkeztetéseig.
- a végkövetkeztetések világos és pontos bemutatása, a versenykiírásban feltett kérdésekre adott válaszok felsorolása
- Ajánlások vagy módosítási javaslatok, attól függően elkülönítve, hogy az értékelő csapat, vagy a partnerek véleményét tükrözik-e; hogy mindenki egyetért-e velük, vagy eltérő vélemények is mutatkoznak; illetve, hogy szakmai, vagy inkább politikai jellegűek-e.

Az értékelési jelentésnek biztosítania kell szerzője függetlenségét. A dokumentumot olvasva néha nehéz biztosan hinni az értékelést végző csapat pártatlanságában. Legalábbis ez derül ki egy, a DATAR által 10, az 1994-99-es időszak programjainak jelentéséről készült elemzésből. Alapvető javulást lehetne elérni, ha a jelentések szisztematikusan az alábbiakban bemutatott tábla alapján választanák külön az eltérő tartalmi elemeket.

◆ Minőségi kritérium

A minőség biztosítása érdekében az értékelési jelentés egy sereg kitételnek kell megfeleljen.

A munka minőségének vizsgálata folyamatos, és nem csak a Monitoring Bizottság által történő elfogadás pillanatában kerül rá sor. A tudományos bizottságot is felállító régiókban ezek a szakértők is hozzájárulhatnak ehhez a munkához, például a szakmai csoportokban való részvételükkel.

A munkák minőségére vonatkozó vélemény kibocsátásához a tanulmányok, elemzések, megállapítások és végkövetkeztetések összefüggésének és logikájának vizsgálata szükséges.

Esetenként, amennyiben a minőség elégtelennek bizonyul, a megrendelőnek jogában áll „visszairányítani a művet a szakma felé”, és követelni a vitás pontok kijavítását, sőt újra megvizsgálását.

Az utolsó lépés a jelentés Monitoring Bizottság által történő jóváhagyása, amely azt jelenti, hogy a megrendelők elfogadják az átadott anyagot. Ennek mellékletében található a jelentésről szóló véleményezés is. Ez magában foglalhatja az irányító bizottság által kiadott összes véleményt, vagy azoknak egy részét.

Növelendő az értékelés szakszerűségét, a megrendelőknek előre meg kellene jelölniük az általuk fontosnak tartott kritériumokat. Ezek az ismérvek követhetik a következő, az Európai Bizottság által javasolt listát.

Az értékelés minőségének összefoglaló értékelő táblája

Jelen kritérium tekintetében az értékelési jelentés:

kiváló
jó
elfogadható
elfogadhatatlan

1. **Az igények kielégítése:** Az értékelés megfelelően kezeli-e a megrendelők által megfogalmazott információ-igényeket, és megfelel-e a versenykiírás feltételeinek?
2. **Megfelelő mező:** Az értékelés egészükben tanulmányozza-e a program megvalósított részeit, a program létjogosultságát, eredményeit és hatásait, beleértve a többi politikákkal történő kölcsönhatásokat, és a váratlan következményeket is?
3. **Megfelelő módszertan:** Az értékelési elképzelések megfelelőek-e és alkalmasak-e a főbb értékelési kérdések megválaszolásához szükséges eredmények megadására ?
4. **Az adatok megbízhatósága:** Az összegyűjtött és kiválogatott elsődleges és másodlagos adatok megfelelőek-e? A tervezett felhasználásuk biztosításához elegendő-e a megbízhatósági fokuk?
5. **Az elemzés szilárdsága:** A mennyiségi és minőségi információk elemzése teljes-e és megfelel-e a szabályoknak, valamint alkalmas-e az értékelő kérdések jobb megválaszolására?
6. **Az eredmények hitelessége:** Az eredmények logikusak-e és alátámasztják-e őket gondosan bemutatott, magyarázó feltételezéseken alapuló adatok és értelmezések?
7. **A végkövetkeztetések pártatlansága:** jogosak-e a következtetések? Nem ferdítik-e el azokat személyes vagy részrehajló ítéletek? Elégé részletesek-e a konkrét megvalósításhoz?
8. **A jelentés érthetősége:** Oly módon írja-e le a jelentés az értékelt program körülményeit és célját, illetve eredményeit és megszervezését, hogy az információk könnyen érthetőek legyenek?

Az értékelést körülvevő helyzeti megszorítások figyelembevételével az értékelési beszámolót ...-nak tekintjük.

4.2. A közösségi programok értékelésének felhasználása

Hogyan lehet jól kiaknázni az értékelést?

◆ A jelentés terjesztése és felértékelése

A jelentés terjesztésének körülményei esetenként változnak. A jelentés nyilvánosságra is hozható, ami megkönnyíti következtetéseinek szélesebb körben történő ismertetését.

Mivel igazi viták és esetleges átcsoportosítási döntések alapját adhatja, természetesen mindenki számára biztosítani kell a jelentés megismerhetőségét. De hogyan? Azon túl, hogy két tűz között áll az átláthatóság és a bizalmasság igénye között, terjesztésében alkalmazkodni kell a különféle típusú olvasóközönséghez is, figyelembe véve ennek arculatát és a program megvalósításában betöltött szerepét.

A végső beszámoló teljes terve a Monitoring Bizottság elé kerül. Egyeztetés után a Monitoring Bizottság dönti el, hogy a jelentés egésze, vagy csak összefoglalója, kommentárral vagy anélkül kerül-e nyilvánosságra. Ezután dönt a terjesztés módjáról. A program lefolyásában érdekelt társadalmi partnerek és magán szereplők számára kiadhatók tömörebb, speciális dokumentumok, míg a média és a nagy közönség számára megint másféle anyag készülhet.

Így aztán az értékelési jelentés több „változatban” jelenhet meg, melyek természetesen ugyanazokat a következtetéseket tartalmazzák, de eltérő formában és stílusban íródnak. A burgundiai régió például „4 oldalon” terjesztett egész területén az értékelés következtetéseit.

Végül pedig, ha mindezen erőfeszítések ellenére is túl szárazak az írott anyagok, egy, vagy több barátságosabb hangvételű bemutató keretében jobban növelhető az eredmények értéke: ilyenek a munkaértekezletek, a sajtókonferenciák, szemináriumok, stb. Így került sor például Aquitaine régióban egy nyílt értekezletre mintegy száz, a programban közreműködő szereplők részvételével.

Ideális esetben az értékelésről olyan időpontban születik döntés, hogy lehetséges legyen az eredmények és a legfontosabb döntéshozatali határidők időbeli összeegyeztetése (Monitoring Bizottság, vagy regionális, országos és európai fórumok ülései). A gyakorlatban azonban sokat kell még tenni ezen naptárak ilyen jellegű összehangolása érdekében.

◆ A program folytatására tett ajánlások

Ezek az ajánlások lehetnek egyszerűen gyakorlati tanácsok, de lehet igazi stratégiai jelentőségük is; a monitoring bizottságnak is állást kell foglalnia ezekkel kapcsolatosan.

Az értékelés következtetései és ajánlásai két csoportra oszthatóak:

- az első csoportba tartoznak azok, amelyek közvetlen választ adnak a versenyfeltételekben felsorolt kérdésekre, és amelyeknek előre lehet látni a későbbi közvetlen „eszközként” történő felhasználását, például egy újabb programozáshoz.
- a második csoport pedig azokat fogja össze, amelyek az értékelés során merülnek fel, különösen a külső szakértők újszerű nézőpontja miatt, és amelyek bővítik és gazdagítják a gondolkodás hagyományos mezejét; a gyakran meglepő következtetéseket tartalmazó második kategóriának a döntésekbe való átültetéséhez több időre van szükség.

Természetesen a Monitoring Bizottság továbbra is szabadon dönti el, hogy követi-e az értékelési beszámoló javaslatait. Az Európai Bizottság egy 1998-ban napvilágot látott jelentése szerint a Monitoring Bizottságok gyakran használták ezeket az eredményeket a DOCUP-k irányváltásához, vagy a második szakasz dokumentumainak összeállításakor, vagy bizonyos intézkedések hiteleinek átcsoportosításával. A 2. célkitűzés alá eső francia régiók egynegyedénél a középtávú értékelések segítették a DOCUP-k második szakaszának összeállítását, ami számos esetben a támogatási stratégia helyesbítésében, illetőleg a megvalósítási módozatok kiigazításában nyilvánult meg.

Az 5b. célkitűzés DOCUP-jeinek beszámolóit a legtöbb régiót a hitelek átcsoportosítására ösztönözték. Limousin régiójában a projektirányítók elismerik például, hogy az 5b DOCUP-k középtávú értékelése során szerzett tapasztalat segíti az ex-post értékelés körülményeinek javítását azáltal, hogy jobban megfogadják az értékelő módszertani javaslatait. Más régiókban bonyolult és túl hosszú folyamatok egyszerűsödtek le, információs és kommunikációs csatornák váltak gördülékenyebbé, és kényes pontokat fogalmaztak meg konkrét kérdések formájában.

Mindazonáltal maradtak még árnyékos területek, ráadásul számos értékelés operatív hatását gátolja még a hitelesség hiánya: módszertani szigor hiánya, részleges elemzések, a partnerek részéről történő akadályozás, sőt „beleszólás”.

A konkrét lecsapódásokon túl, az értékelés helyi szinten gyakran egy újfajta partnerségi dinamizmus „melegágya”. A Burgundiában végzett értékelések előmozdították a településközi együttműködés gondolatát. Aquitaine régióban az átfogó eljárásban a partnerség kibővítőjét, a program legitimitásának javítóját és a rendszer hitelességének biztosítóját tisztelik.

Összefoglalás

Az Európai Strukturális Alapok által finanszírozott programoknak rendszeres, partnerségen alapuló, és független értékelésen kell átesniük. Hiábavaló lenne lekicsinyelni az ezzel a kötelezettséggel járó feladatok nagyságát: versenyfeltételek megfogalmazása, pályáztatás, irányító bizottsági ülések, elolvasandó és megvitatandó jelentések, stb.

Mivel az értékelési folyamat költséges, mind időben, mind anyagiakban, kötelességünk a lehető legjobbat kihozni belőle. Az előzőekben néhány, a sikeres értékeléshez hasznos irányvonalat mutattunk be. Ezek közül a legfontosabbak a következőképpen foglalhatók össze:

- az értékelés a program irányításáért felelős hatóságok feladatkörének szerves részét kell képezze;
- a versenykiírás elkészítésekor előre meg kell határozni azt a néhány kulcskérdést, amelyre a jelentés olvasója kíváncsi lesz, valamint világosan meg kell fogalmazni az értékelést végző csapatnak szegezett kérdéseket;
- az összes szükséges kompetenciával rendelkező értékelő csapatot kell választani, és a lehető legjobb információ-ellátást kell számára biztosítani;
- folyamatosan ügyelni kell a vizsgálatok, az elemzések, az ítélezések és az ajánlások pártatlanságára;
- az értékelés végkövetkeztetéseinek és ajánlásainak többféle, változatos stílusú terjesztési lehetőséget kell biztosítani, annak érdekében, hogy mind a döntéshozók, mind a nagyközönség számára könnyen elérhetők legyenek.