

ZIMLER TAMÁS*

PROGRAMÉRTÉKELÉSI METODIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN¹

„A strukturális alapok szabályozásának megfelelő tervezési és értékelési eljárásokra vonatkozó tapasztalatok korlátozottak.”²

1. PROGRAMÉRTÉKELÉS: ELVI ALAPOK, MÓDSZERTANI ALAPKÉRDÉSEK, DEFINÍCIÓK

Az értékelésnek és a hatásvizsgálatnak szentelt megkülönböztetett figyelmet az indokolja, hogy a finanszírozási forrásokat biztosító félnek (ami lehet akár egy nemzeti büdzsé, vagy egy nemzetközi szervezet költségvetése) el kell számolni a források felhasználásáról.

Mivel a jelen dolgozat tárgya elsősorban az, hogy a hazai programértékelési módszerek és az európai uniós gyakorlat közötti hasonlóságokat és eltéréseket keresse, ezért a továbbiakban csak az uniós műhelyekben elért eredményekkel és tapasztalatokkal foglalkozom, nem érintve a másutt megfogalmazott következtetéseket, jóllehet a témának, a teljesítménymérésnek kiterjedt módszertani szakirodalma van.³

* A BGF KKF Európai Unió szakirányú képzésen 2000-ben végzett hallgató.

¹ A cikk a szerző „Programértékelés az Európai Unióban és Magyarországon (Az Európai Unióban szokásos programértékelési metodika egyezőségei és különbségei néhány magyar példán bemutatva)” c. szakdolgozatának rövidített változata. Témavezető tanár: dr. Majoros Pál.

² KúM [1999] Az idézet a 3.5. fejezet végén található.

³ Erről jó áttekintést kaptam a brit Department for International Development által 1998 augusztusában közreadott „Impact Assessment in Multilateral Development Institutions”

A programok értékelésének módszertana bizonyos szempontból a közgazdaságtan azok kutatási ágának terméke, amely a komparatív előnyök számszerű megközelítésének problémáival foglalkozik. A közgazdaságtani kutatások ezen ágában jelentős eredmények születtek azoknak az erőfeszítéseknek a nyomán, amelyek megpróbálták megragadni azokat a tényezőket, amelyekből következtetni lehet arra, hogy a világkereskedelemben részt vevő országok ebben a kereskedelemben mikor vehetnek részt úgy, hogy abból kölcsönösen előnyük származzék. Az ezt a folyamatot érdemben befolyásoló tényezők vizsgálatára, a komparatív előnyök mértékének kvantifikálására kialakult módszerek – *mutatis mutandis* – a nagy volumenű programok értékelésére is felhasználhatók.

Ugyanakkor – a számos helyen felbukkanó vizsgálati igény változatossága, valamint a vizsgálat tárgyát képező programok gazdag sokszínűsége okán – gyakorlatilag minden értékelési folyamat más és más szempontok megragadásával kísérli meg megmérni és kimutatni, hogy a vizsgálat tárgyát képező folyamat milyen hatásokat váltott ki az őt körülvevő (gazdasági, társadalmi) környezetben. Ez a sokszínűség azonban nem lehet akadály annak – és a gyakorlat azt mutatja, hogy nem is az –, hogy bizonyos általánosítható jellegzetességeket ne lehessen kimutatni.

Az alábbiakban röviden áttekintem a témakörben leggyakrabban alkalmazott fogalmakat.

1.1. Értékelések

Az értékelés fogalmának meghatározása – a tárgy látszólagos egyszerűsége ellenére – nem könnyű. Egy forrás¹ az alábbi definíciókat mutatja be az „értékelés” (evaluation) fogalmára (zárójelben megadom azt a hivatkozást is, amit forrásom közölt):

- „*Kritikai, elfogulatlan szemrevételezése a céloknak és annak, hogy azok miként valósultak meg.*” [HM Treasury (1988), UK government.]
- „*Annak vizsgálata, hogy vajon azok a törvényi, adminisztratív és pénzügyi eszközök, amelyek egy programban benne foglaltattak, megfelelőek voltak-e ahhoz, hogy azt a hatást váltsák ki, aminek kiváltását feltételezték, s hogy elérjék azt a hatást, amit a program számára megjelöltek.*” [Conseil scientifique de l'évaluation (1996).]
- „*Az a folyamat, amelynek célja egy tevékenységnek a saját céljai fogalomrendszerében a lehető legszisztematikusabban és legtárgyilagosabban meghatározni a jelentőségét, hatékonyságát és hatását.*” [United Nations]

c. tanulmányból, amely voltaképpen egy „metaevaluáció”, s azt vizsgálja, hogy nagy nemzetközi szervezeteknél (mint például a Világbank, egyes regionális fejlesztési bankok – Ázsiai Fejlesztési Bank, Afrikai Fejlesztési Bank, EBRD stb. –, az ENSZ szervezeteinél – FAO, UNICEF stb. –, és nem utolsósorban az EU egyes helyein – DG IA, DG IB, DG VIII vagy az EIB) mennyire kiterjedten alkalmazzák a hatáselemzési módszereket. A tanulmány a DfID honlapján volt elérhető. (<http://www.dfid.gov.uk> – 1999. december 27.)
1 DG-19 [1997a].

- „A társadalomkutatási folyamatok szisztematikus alkalmazása az állami programok konceptualizálásának, tervezésének, implementálásának és hasznosságának a megállapítására.” [Adapted from Rossi and Freeman (1993)]
- „A háttér, a célok, az eredmények, a tevékenységek és az alkalmazott módszerek független, objektív vizsgálata azzal a szándékkal, hogy olyan tanulságokat vonjanak le, amelyek a lehető legszélesebb körben alkalmazhatók.” [MEANS Glossary]
- „Az állami beavatkozások elbírálása eredményeik, hatásaik és az általuk kielégített szükségletek alapján.” [European Commission, Directorate-General for Development (1993)]
- „Az a folyamat, amelynek során ítéletet alkotunk egy program értékéről.” [Viveret (1989)]

Két uniós szakértő¹ javaslata az értékelés céljait a következő módon fogalmazza meg:

„Az értékelés alapvetően három célt szolgál:

- javítani a programok tervezését és menedzselését;
- elszámolhatóság a költségvetési szerv és a szélesebb értelemben vett közvélemény felé;
- forrás-allokáció.

Az értékelés kulcsszerepe a program-menedzselés folyamatának és a döntéshozatalnak a szolgálata annak érdekében, hogy a Bizottság politikai céljai jobban érvényesülhessenek a világos és igazolható programcélok azonosításán, a programok előrehaladási folyamatának mérésén és végül a célok helytállóságának vizsgálatán keresztül.”

I. táblázat
Az értékelés jellemzői

Az értékelés legyen...	Az értékelés nem azonos...
<ul style="list-style-type: none"> ... analitikus (alapuljon elismert kutatási technikákon); ... szisztematikus (megtervezett eljárás, a választott technika konzisztens használata); ... megbízható (ugyanazon adatok alapján, ugyanazon módszerek alkalmazásával más értékelők is jussanak ugyanazon következtetésekre); ... következtetés-orientált (kíséreljen meg következtetésekre jutni a program hatásosságát, hatékonyságát, relevanciáját illetően); ... felhasználó-orientált (szolgáltasson hasznos információkat a döntéshozók számára). 	<ul style="list-style-type: none"> ... a tudományos tanulmánnyal (legyen a gyakorlatban is felhasználható); ... az audittal (az audit alapvetően a program törvényességének és szabályosságának vizsgálatára koncentráll); ... a monitoringgal.

Nincs tehát szó szerint egységes, mindenhol azonosan idézett, értett meghatározás. Ennek ellenére a különböző források nagyjából ugyanazt értik a fogalmon:

1 Liikanen, E. – Gradin, A. [1996], 3.2. pont

az értékelés – a fenti definíciók valamiféle logikai összegzése nyomán – a program által előírányzott beavatkozás helyességét, a program megvalósításának eredményességét, hatékonyságát és a programot körülvevő környezetre gyakorolt hosszabb távú hatását hivatott megállapítani.

Van egy másik definiálási lehetőség is: mi *igen* és mi *nem* az értékelés? Az e kritériumrendszer szerinti jellemzőket az 1. táblázatban gyűjtöttem össze¹; különösebb magyarázatra aligha szorulnak.

A tevékenység (programok) teljes időhorizontját átfogó értékelési rendszerek között az alábbiakat különböztetik meg:

angol (latin) kifejezés	célszerű magyar megfelelője
ex ante	megelőző
mid-term, on going, intermediate	közbenső, menet közbeni
ex post	utólagos

1.1.1. Ex ante értékelés

Az ex ante értékelés olyan interaktív folyamat, amelyben a program kezdeményezőitől és tervezőitől független szakértők véleményt mondanak és ajánlásokat fogalmaznak meg a program irányelveiről, célkitűzéseiről és várható végeredményéről. Az ex ante értékelés célja az előkészítés alatt levő terv vagy program javítása és várható végeredményének megerősítése. Ennek érdekében az értékelő munka megköveteli a szakértők és a tervet vagy programot készítőik közötti konstruktív párbeszédet. Az ex ante értékelésnek le kell fednie a teljes program-rendszert.

Az elkészült ex ante értékelésnek tartalmaznia kell mindazon szempontokat és értékeket, amelyek hozzájárulnak a megvalósítás stratégiájához és a pénzügyi engedélyezéshez. Ennek megfelelően ez az értékelés a program integráns részévé válik még akkor is, ha az ex ante értékelés önálló dokumentumban jelenik meg. A meghívott szakértők az ex ante értékelés és a stratégia-kialakítás összefüggése alapján úgy dolgoznak, hogy:

- amennyiben az értékelést a terv véglegesítése érdekében végzik, megértsék, hogyan került a stratégiával összefüggésbe és hogyan integrálódott a tervbe vagy a programba az elkészült értékelés eredménye; gyakran válik szükségessé kiegészítő elemzés készítése a célok mennyiségi értékelése és a várt hatások becslése érdekében;
- amennyiben az ex ante értékelés a terv véglegesítése után készül, hasonlóképpen fontos annak megismerése, hogy a terv hogyan integrálta az értékelés eredményeit, különösen a stratégia javítása miatt;
- ha az értékelés és a terv vagy program kialakítása párhuzamosan történt, lehetővé kell tenni, hogy az értékelés befolyásolhassa az irányvonal kialakítását és véglegesítését.

A programmenedzsmentnek tisztában kell lennie azzal, hogy a jó minőségű ex ante értékelés igen költséges, tekintettel a külső szakértő csoport által (kötelezően) elvégzendő munkára. Célszerű a program készítésekor előzetesen gondoskodni a szakértői tevékenység megnyugtató fedezetéről.

1 DG-19 [1997a] pp. 9–10.

1.1.2. Mid-term („közbenső”)

A mid-term értékelést valamely program megvalósításának során (folyamán) végzik el. A mid-term értékelésnek – miközben kiterjed az értékelési kérdések összességére – megkülönböztetett módon kell vizsgálnia a kezdeti eredményeket, relevanciájukat és konzisztenciájukat a programot megalapozó tervvel, és azt, hogy a kitűzött célokat milyen mértékben sikerült elérni. Vizsgálnia kell a pénzügyi források felhasználását és a monitoring működését, valamint foglalkoznia kell azzal is, hogy a program végrehajtása milyen ütemben halad.¹

A mid-term értékelés gyakran szolgál alapul a folyamatban lévő program megvalósulásában észlelhető gondok (nem várt hatások, várt hatások elmaradása stb.) kiküszöböléséhez.

1.1.3. Ex post értékelés

Az ex post értékelés a program lezárásakor vagy lezárása után készül, s a monitoring által szolgáltatott végső adatokat alkalmazza a várt és a ténylegesen elért célok elemzéséhez.

Az ex post értékelésnek fontos célja – túl a lezárt program egésze eredményességének megítélésén –, hogy támpontokat adjon a döntéshozóknak újabb azonos vagy más programok megtervezéséhez.

A fentiekben vázolt értékelések (ex ante, mid-term, ex post) egymáshoz viszonyított elhelyezkedését és kapcsolatát a programmal, valamint a célok és a hatások kapcsolatát a programciklusban, az 1. és a 2. ábra szemlélteti.²

1.2. Monitoring

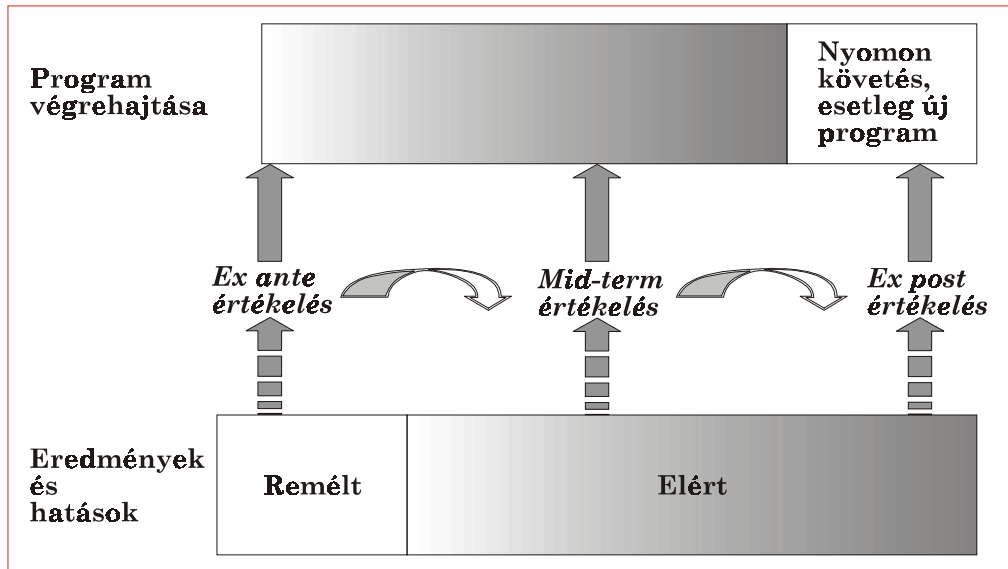
A monitoring a vizsgált folyamat megvalósulásának, megvalósításának folyamatos nyomon követésére szolgál és elsősorban az inputok és az outputok megragadásával valósul meg. Bármely program átfogó értékelésének technikai alapját a monitoring képezi, amelyeknek során összegyűjtik, rendszerezik és esetlegesen előzetesen értékelik azokat az adatokat, amelyek az átfogó vizsgálatokhoz szükségesek.

A monitoring és az értékelés tehát nem csereszabatos fogalmak: a monitoring folyamat, az értékelés egy meghatározott időpontban fennálló helyzetet elemez. Közös tárgyukon túl azonban abban is rokonok, hogy nem csupán az értékelés elvégezhetőségéhez, hanem a monitoring megvalósíthatóságához is nagyban hozzájárul, ha a program úgy „készül”, hogy már tervezése során beleépítik azokat az elemeket, lehetőségeket, amelyek részben a megvalósulás nyomon követését, részben a menet közbeni, illetve utólagos értékelést megkönnyítik, lehetővé teszik. Ez a tervezési lépés a program „logikai hálójának” a megalkotása. A logikai háló feladata strukturálni, hierarchiába állítani a program elé kitűzött célokat, s az egyes hierarchikus szintekhez hozzárendelni azokat a mutatókat (indikátorokat), amelyek a cél megvalósulásának fokát, mértékét mérik, mutatják. A logikai

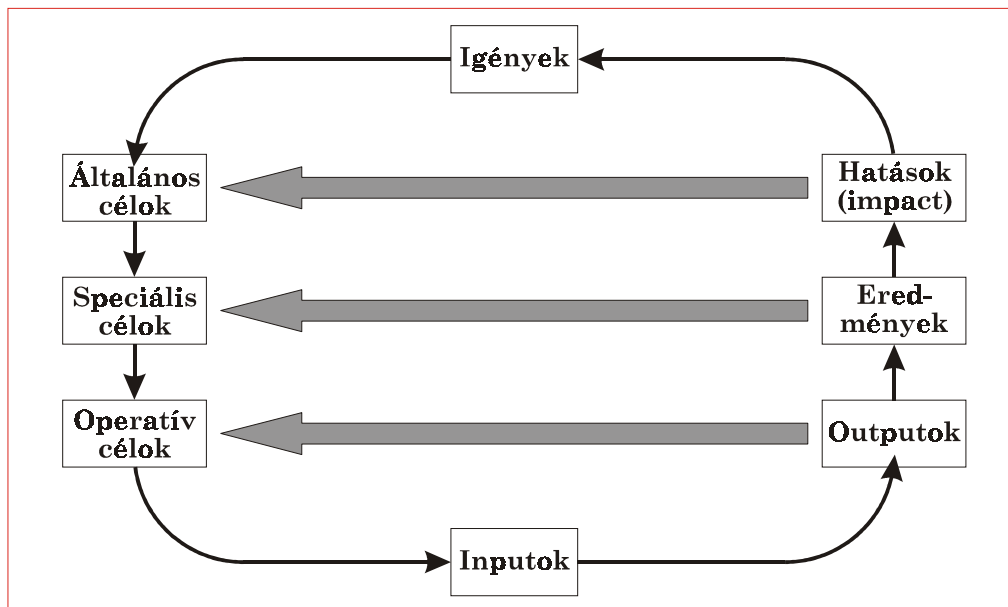
1 A definíciót a DG-06 [1999a] 8. oldaláról vettem át, azzal a módosítással, hogy általánosítottam (ott a vidékfejlesztési szempontokra volt specializálva).

2 Mindkét ábra forrása: DG-06 [1999a] 9. old.

1. ábra
Program és értékelések kapcsolata



2. ábra
A célok és a hatások kapcsolata a programozási ciklusban



háló szolgálhat annak megtervezési helyeként is, hogy milyen módon ellenőrizhetőek az indikátorok. Ha a logikai háló kellő gondossággal készül, akkor tartalmazza azokat az outputokat is, amelyek egy másik program számára, vagy akár egy átfogó, magasabb szinten megvalósuló célhoz inputként szolgálhatnak.

1.3. Indikátorok

Milyen adatokra lehet szükség az értékelés(ek)hez – milyen adatokat kell szolgáltatnia a monitoringnak? A program végrehajtásának (megvalósításának) ellenőrzése olyan indikátorok (jelzőszámok) alkalmazását igényli, amelyeket a programban lefektetett célokkal szemben kell meghatározni. A gyűjtendő (figyelendő) adatokat már a program tervezése során meg kell határozni, annak érdekében, hogy az értékelés a későbbiekben valóban hozzájuthasson a szükséges információkhoz.

A monitoring rendszerek által gyűjtött adatok és a belőlük képezhető indikátorok olyan információkat nyújtanak, amelyek alkalmasak a program működése minőségének és hatékonyságának megítélésére, esetleges korrekciós beavatkozás megalapozására.

Meg kell különböztetni egymástól az adatokat és az indikátorokat. Indikátoroknak azokat az információkat nevezik, amelyek alkalmasak egy hatás mértékének jelzésére. Az indikátorok segítséget adnak egy komplex jelenség kvantifikálásában, a jelenség leegyszerűsítésében. Az indikátor nem azonos a „nyers” adattal, hanem azokon alapul; a mérések nyers adatokat szolgáltatnak, ezeket a statisztikák aggregálják; a statisztikák elemzésével és újrafeldolgozásával lehet indikátorokhoz jutni, amelyeket az értékelésben és a döntéshozatalban lehet felhasználni.¹

Egy-egy program gyakran „produkál” nagy számú indikátort, amelyek értékelése nem lehet gépies, emiatt sokszor időigényes és fáradságos feladatot jelenthet, különösen a nem helyi alkalmazottak részére. Emiatt gyakorlati és stratégiai okokból egyaránt szükség van arra, hogy ezeket az indikátorokat már a program megtervezésekor a későbbi értékelések igényeinek megfelelően alakítsák ki (esetleg csoportosítsák).

Összefoglaló és definíciós igénnyel a következő felosztást célszerű alkalmazni a programok céljai (illetve az ezekhez kapcsolódó megfelelő indikátorok) között (a programértékelésben alapvető szerepet játszó, alábbiak szerinti indikátorokat szokás core indikátoroknak is nevezni):²

- output célok (a program által közvetlenül előállított, létrehozott javak és szolgáltatások, mérésük többnyire fizikai és pénzügyi mértékegységekben történik);
- impact célok (azok a társadalmi-gazdasági változások, amelyeket a program előidéz).

Más megfogalmazásban, némiképp egyszerűsítve: az outputok azok a dolgok, amelyeket a program produkál, az impactok azok a hatások, amelyeket a program kivált (indukál).

1 DG-06 [1999c] 16. old.

2 DG-19 [1997a] 15. old.

Az impact indikátorok – túl az azonnal megjelenő hatásokon – a program távolabbi következményeit is jelzik. A rövid időn belül megjelenő hatásokat a specifikus impact indikátorok, míg a hosszabb távon és nagyobb (lakossági) kört érintően megjelenőket a globális impact indikátorok határozzák meg. Ennek megfelelően az impactok két további csoportra bonthatók:

- az eredmények (results) közé a program kezdeti impactjai sorolhatók; a *result* indikátorok a program által közvetlenül és közvetetten gerjesztett hatást jellemzik, tájékoztatást nyújtanak a program által közvetlenül kedvezményezett működésének változásáról; értékelésük szintén fizikai vagy pénzügyi egységekben történhet;
- a következmények (outcomes) közé a program hosszú távú impactjai sorolhatók.

A core indikátorok kiválasztása a következő kritériumok szerint történik:

- *helytállóság* (relevance) – az általános prioritásokat és célokat illetően;
- *mennyiségi meghatározás* (quantification) – a célok (és ahol lehetséges, az alaponal-érték) meghatározásának képességét illetően;
- *megbízhatóság* (reliability) – a meghatározások átláthatósága és csoportosításuk könnyedsége szerint;
- *hozzáférhetőség* (availability) – a monitoring rendszerbe belépés talaján.

A bizottsági irányelvek a fentieket javaslatként, nem pedig merev kötelezettségként fogalmazzák meg, célszerűen – a program monitoring és értekelés szempontjából – módosíthatók, használatuk azonban mindenesetre ajánlott.

Az indikátorok között – jellegük szerint – további különböző kategóriák is elkülöníthetők, s ezek a felosztások akár esetről esetre is változhatnak, pl.:

- az *erőforrás* (input) indikátorok vonatkoznak a befektetett eszközökre (kölségvetés) a-program bármely fázisában;
- a *pénzügyi indikátorok* – mint monitorok – jelzik a program rendelkezésére bocsátott fizetőeszközök felhasználását;
- a *működési* (output) indikátorok fizikai vagy költségegységben jelzik a program megvalósított részeit (pl. elkészült úthossz);
- az *eredmény* (result) indikátorok a program azonnal mérhető hatását jelzik, tájékoztatást nyújtanak pl. a kialakult tulajdonságról, kapacitásról, követlen előnyökről (pl. az új út áteresztőképességének megnövekedéséről);
- a *hatás* (impact) indikátorok a befejezett program tartós eredményét, előnyét jelzik; a specifikus hatás indikátor a környezeti változásokra utal, míg a globális hatás indikátor szélesebb körben jelzi a hosszabb időtartamra vonatkozott eredményeket;
- a *hatásosság* (effectiveness) indikátor jelzi a tervezetthez viszonyított tényleges teljesítést, vagyis az előzetesen várthoz vagy becsülthöz képest az aktuális eredményt;
- a *hatékonyság* (efficiency) indikátor a befektetés (input) és az eredmény (output) arányát (viszonyát) jelzi, általában pénzügyi vonatkozásban;
- a *teljesítmény* (performance) indikátor gyakorlatilag magában foglalja a hatásosság- és a hatékonyság-indikátorok tartalmát, azonban beleértik a menedzsment hatékonyságát is.

Az ún. *összefüggő*, vagy *kapcsolódó* (context) indikátorok azok, amelyek a programozás folyamatának részét képezik. Ezek az indikátorok nyújtanak alapot:

- a társadalmi, gazdasági és stratégiai elemzésekhez, vagyis az erősség-gyengeség-lehetőség értékeléséhez (SWOT);
- a fenyegetés elemzésére, vagyis a programstratégia alátámasztására;
- az általános összefüggések folyamatos figyelemmel kíséréséhez;
- a mérlegelt célkitűzések kivitelezéséhez és megerősítéséhez;
- a program társadalmi-gazdasági hatása értékeléséhez.

Egy-egy alkalmazott indikátor jelentősége és haszna abban mérhető le, hogy mennyire alkalmas:

- tükrözni a programcélok érvényesülését az intézkedés eredményeiben;
- járulékos információkat szolgáltatni egyébként a program céljai között nem szerepelt eredmények elősegítéséről (szerencsés vagy sajnálatos „melléktermék” keletkezéséről);
- információt nyújtani a megállapítható eredmények és a program lefolytatása közti oksági viszony szorosságáról.

Az indikátorok alkalmazása nem mindig könnyű. Néhány probléma, amelyek alkalmazásukkor felmerülhetnek:

- gondot jelenthet az egyértelmű *ok-okozat viszony* megteremtése a tervezett akció, az elért eredmények és a hatás között, tekintettel a végső célokra; a gazdasági helyzet javulása például programon kívüli tényezőknek is betudható;
- a *mérési módszerek* viszonylagos összetettsége ugyancsak jelenthet gondot, az *output* és a *result* indikátorok ugyanis közvetlenül kapcsolódnak a méréshez, ezzel szemben az *impact* indikátor a működési összefüggésben kívülről értékelhető; az *impact* indikátor a mérések jelentős száma esetén gyakran kumulatív hatású, ami a további elemzések során jelenthet komplikációkat;
- előfordulhat, hogy döntő fontosságú határozat (pl. programmódosítás) meghozatala idején egyes adatok nem érhetőek el;
- nehézségek támadhatnak bizonyos indikátorok kombinálásakor: míg a pénzügyi indikátorok valamennyi szinten (mérés, priorítás, program stb.) összekapcsolhatók, addig a fizikai indikátorok egybevetése sokkal nehezebb és néha nem is tanácsos; ezért fontos a megfelelő fizikai indikátorok helyes kiválasztása, hogy az eredmények és a hatások mennyiségileg legyenek mérhetőek;
- a monitoring indikátorok könnyebben kijelölhetőek, ha ezek mérésekre vagy projektszintekre vonatkoznak, azonban meghatározásuk és alkalmazásuk bonyolultabb az összetettebb esetekben (program, priorítások);
- végül fontos megragadni – amennyire lehetséges – a közreműködés olyan közvetett vagy váratlan hatásait, amelyek befolyást gyakorolnak az eredményre vagy a hosszú távú hatásokra, mint pl. a munkahely teremtés és fenntartás;
- az alapvonal (baseline) indikátorok vonatkoznak azokra az indító értékekre, amelyekhez a későbbiekben a context vagy impact indikátorokat viszonyítani kell; az alapvonal indikátorok a program célkitűzéseit érintik és tartalmazzák pl. egy régió ipari létesítményeinek különböző adatait (gyakorlatilag ennek az indikátortípusnak a hiánya jelenti a legnagyobb gondot a kis- és középvállalkozásokhoz kapcsolódó programok értékelésénél).

Az *összehasonlító* (core) indikátorokat akkor alkalmazzák, amikor hasonló programokat kívánnak összehasonlítani. Bizonyos esetekben ezek magasabb szintűek is lehetnek, azonban a gyakorlat és a meghatározások különbözősége miatt a core indikátorok kategorizálása a különböző esetekben a vizsgálendő céloktól fog függni.

A *teljesítmény* (performance) indikátorok a következő három legfontosabb kérdéshez kapcsolódnak:

- hatékonyság, vagyis a program éppen értékelhető és a tervezett kibocsátásának (termék, vagy egyéb fizikai egység) viszonya, továbbá néhány kapcsolódó eredmény (mint pl. a teljes foglalkoztatottság);
- a menedzsment minősítése;
- a pénzügyi teljesítés.

Törekedni kell arra, hogy indikátorok alapjául szolgáló adatokat az értékelők ne csak a programadminisztrációtól és a résztvevőktől tudják (kényszerüljenek) begyűjteni, hanem külső, független adatforrások is elérhetőek legyenek az értékelés számára. Az ily módon beszerzett adatok objektivitása megbízhatóbb és könnyebben képezhető az értékeléshez kontrolcsoportok is. Ugyanakkor az ilyen (esetleg online) „adatbányászás” tetemes szakértelmet és gyakorlatot igényel, ami alkalmazását megnehezíti és megdrágítja.

1.4. Adatgyűjtés

Az értékelések révén megválaszolendő kérdéseknek megfelelő, megbízható adatokon kell nyugodniuk. Az adatgyűjtést (jelleg, beszerezhetőség) még a program megindítása előtt, a tervezett értékelés igényeinek megfelelően meg kell tervezni. Az adatokhoz alapvetően kétféle módon lehet hozzájutni:

- az elsődleges adatokat az értékelési folyamat során, leggyakrabban a program által közvetlenül vagy közvetett módon érintett közegekből lehet beszerezni; ügyelni kell arra, hogy ha az adatokhoz mintavétellel jutnak hozzá, akkor az reprezentatív legyen; az adatgyűjtés eszköze lehet kérdőív, interjú, esettanulmány; az adatgyűjtésnek ez az útja esetenként jelentős költségekkel járhat;
- a más forrásból már meglévő adatokat nevezik másodlagos adatoknak – ide értendők a monitoring rendszer által szolgáltatott adatok is; egyes esetekben (pl. mid-term értékeléshez) ezek az adatok is elegendőek lehetnek az értékelés elvégzéséhez; a másodlagos adatok forrása lehet a program-dokumentáció, megelőző értékelések adatai, statisztikák stb.

2. ELLENŐRZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS AZ UNIÓBAN

A nagy programok indításában és lebonyolításában jelentős gyakorlattal rendelkező Európai Unió érthető módon megkülönböztetett figyelmet szentelt már korábban is annak, hogy az így elköltött forrásai milyen mértékben hasznosultak. Ezt a tevékenységét az Unió folyamatosan erősíti; ennek egyik eszköze a „SEM 2000 kezdeményezés”¹ és a hozzá kapcsolódó intézkedések, amelyeket a Bizottság az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikkelyére alapoz, amely kimondja, hogy „*the Commission shall implement the budget ... having regard to the principles of sound financial management.*”²

1 Sound and Efficient Management Initiative – SEM 2000

2 Idézi: Liikanen E. – Gradin, A. [1996]

1994-ben a XIX. főigazgatóság kezdeményezésére áttekintették a Bizottság szerveinél folyó értékelési és monitoring tevékenységek helyzetét. A külső szakértők által végzett vizsgálat egyik megállapítása volt, hogy „az értékelési gyakorlat jelenlegi helyzete know-how-ja és kötelezettségei a Bizottság szolgálatai között erősen változnak.”¹ Részben ez is oka volt annak, hogy a Bizottság 1995-ben „SEM 2000” néven programot indított az értékelési gyakorlat színvonalának növelésére, gyakorlatának egységesítésére, az értékelési munka rendszeressé tételére. A „SEM 2000” három szakaszra tagolódik, a harmadik szakasz végrehajtása jelenleg is folyik. A program keretei között számos intézkedés került végrehajtásra, többek közt:

- minden főigazgatóságnak ki kell neveznie egy független tisztviselőt, szektort vagy egységet, amelynek fő feladata a hatáselemzés;
- minden főigazgatóságnak gördülő tervezési módszerrel programot kell összeállítania a hatáselemzési (értékelési) munka lebonyolítására; a program időhorizontja két év, a frissítést minden év áprilisában kell elvégezni; az ezek alapján összeállított anyag képezi a Bizottság éves értékelési programját;
- a hatáselemzési munkát úgy kell ütemezni, hogy az eredményeket fel lehessen használni a releváns jövőbeli projektek javaslatának kidolgozásához;
- ha szükséges, a XIX. főigazgatóság segítséget nyújt a többi főigazgatóságnak a megfelelő értékelő személyzet kiképzéséhez;
- az értékelők hálózatának létrehozatalával fórumot teremtettek ahhoz, hogy a Bizottságban folyó értékelési munka színvonala, gyakorlata egységesülhessen;
- a Bizottság éves értékelési beszámolója összeállítást közöl az elmúlt évben készített hatáselemzési tanulmányokról.

A „SEM 2000” már hozott bizonyos eredményeket, mint például az elkülönített értékelő egység felállítása a DG IB keretében. Az első éves értékelési beszámoló az 1996/1997 időszakot fogja át.²

Az értékelő rendszer (egy kis szegmensének) működtetésére, fejlesztésére vonatkoznak a 2. táblázatban szereplő adatok, amelyek a XIX. főigazgatóságon folyó (illetve tervezett) 1998-as és 1999-es értékelések számát adják meg.

*2. táblázat
Az értékelések száma a XIX. főigazgatóságon³*

Év	Értékelések száma			
	összesen	ex ante	mid term	ex post
1998	133	7	91	35
1999 (tervezett)	97	15	51	31

A számokból az is kitűnik, hogy az „erősorrend” (nem minden logika nélkül): menet közben – ex post – ex ante.

1 Liikanen E. – Gradin, A. [1996]

2 DfID [1998], 19. old.

3 DG-19 [1999b]

3. ÁLTALÁNOS SZEMPONTOK AZ ÉRTÉKELÉSEK ELKÉSZÍTÉSÉHEZ

Az értékelés gyakorlati kivitelezéséhez kisebb program értékeléséhez 3–7, nagyobbhoz 5–10, megfelelő gyakorlatú és szellemi képességű szakértőből álló csoportokat alakítanak ki. A szakértők összeválogatása során ügyelnek arra, hogy az érintett területek mindegyikéről hívjanak szakértőt. Kívánatos, hogy a szakértők az ipari, az akadémiai és az elméleti szférákat is képviseljék. Nagyobb program értékelését végző csoportban célszerű helyet biztosítani az érintett monitoring csoport tagjainak is, a vizsgálat folyamatosságának megtartása érdekében. Figyelemmel kell lenni a monitoring és az értékelés összhangjára, a lehető legnagyobb mértékű átvilágíthatóság megvalósítására.

Jóllehet a megelőző, az időközbeni és az utólagos értékeléseknek meghatározott saját, specifikus céljaik is vannak – amint az az előbbi rövid áttekintésekben is szerepelt – az értékelésről készített jelentésnek számos azonos kritériumnak is eleget kell tennie. Ez a megállapítás még akkor is igaz, ha egyébként igaznak kell elfogadni azt a kijelentést is, hogy nincs egységes, minden értékelő jelentésre egyformán alkalmazható struktúra.

A szakértők által készített értékelésnek figyelembe kell vennie:

- a hasonló, korábbi gyakorlatot;
- az előterjesztés társadalmi-gazdasági összefüggéseit;
- a stratégia kiválasztását és a prioritások kijelölését, valamint ezek belső és külső összefüggéseit;
- a célok mennyiségi értékelését;
- a várható társadalmi-gazdasági hatást és a ráfordított eszközök felbecsülését;
- a program megvalósításának rendszerét.

Az értékelésnek ki kell térnie arra is, hogy a lehetséges értékelési módszerek közül az értékelők miért éppen az alkalmazottat választották.

Ezeket az elemeket az értékelő jelentésben arányos mértékben kell kimunkálni, s igazodni kell a program nagyságához is. (Így pl. a makrogazdasági hatás értékelése akkor célszerű, ha a program jelentősége már mérhető GDP-szinten is.)

Az értékelésnek a következő elemeket kell kihangsúlyoznia:

- kapcsolat és összefüggés az általános és specifikus célok, valamint a programban előírt mutatók között;
- az output, a result és az impact indikátorok¹ megléte és helytállósága minden szinten;
- a célok mennyiségi értékelésének valóságosága.

Az értékelő szakértőknek aktív szerepet kell játszaniuk az indikátorrendszerek minőségének javításában.

Az Unió már egy-egy program megindításakor pontosan szabályozza azt is, hogy az ex ante értékelésnek, illetve az erről szóló jelentésnek milyen minőségi előírásoknak kell megfelelnie; a legfontosabb ilyen minőségi kritériumok a következők:

¹ Lásd alább.

- *tájékoztatási szükséglet:* az értékelés megfelelően tájékoztasson a tervekészítéshez szükséges adatokról, elégítse ki a hatásköri előírásokat;
- *a kezdeményezés helyállósága:* a programban foglaltak racionálisak-e, fedik-e a várt eredményeket és hatásokat;
- *a tervezés igazolása:* az értékelés tervezete megfelel-e az adott időpontra vonatkozó kulcsfontosságú kérdések megválaszolására;
- *adatok:* az összegyűjtött/használt adatok megfelelőek és reálisak-e arra, hogy figyelembe vegyék azokat;
- *igazolható elemzés:* a hozzáférhető tájékoztató anyag lehet-e megfelelő tárgya az elemzésnek;
- *hitelt érdemlő megállapítások:* a megállapítások logikusan következnek-e az értékelésből és ezek igazolhatók-e az elemzéssel;
- *a megállapítások pártatlansága:* a megállapítások korrektek-e és elfogulatlanok-e a kivitelezés szempontjából;
- *világosság:* a jelentés úgy van-e megírva, hogy az könnyen érthető legyen. Egy értékelő jelentésnek általában az alábbi felépítést kell követnie:¹
- összefoglaló (executive summary);
- bevezetés (a program környezete, a megvalósítás jellemzői, az értékelés céljai);
- a metodológiai megközelítés bemutatása (tervezés, elemzés, adatgyűjtés, adatforrások, az adatok megbízhatósága);
- az összegyűjtött információk bemutatása és elemzése (pénzügyi információk és működés, a kedvezményezettek véleménye, válaszok a közös kérdésekre, a program speciális kérdéseire adott feleletek);
- következtetések (a közösségi szintű célokra, a program speciális céljaira, a hatékonyságra, a hatásosságra, a hasznosságra, az eredmények megtarthatóságára stb. vonatkozóan), javaslatok;
- mellékletek.

A Bizottság egy jegyzék formájában javaslatot tett azokra a műveleti indikátorokra, amelynek használata segítheti a program-dokumentumokat készítő programmenedzserek munkáját. A támogatás legfőbb területeit érintő indikátorok az output, a result és az impact indikátorok. A lista általánosságban összefoglalja azokat az indikátorokat, amelyeket a különböző (nem csupán a Strukturális Alapok körébe eső) programok értékeléséhez célszerű (lehetséges) felhasználni. Ezek a jelzőszámok esetenként figyelembe veszik azokat a sokkal szigorúbb EU-prioritásokat is, mint pl.:

- a foglalkoztatottság;
- a kis- és középméretű vállalkozások igényei;
- a kutatás-fejlesztés, technológia és innováció;
- a környezet(védelem);
- az egyenlő esélyek.

Ezek közül a környezet, a kutatás-fejlesztés, technológia és innováció és a kis- és középméretű vállalkozások körét (tárgyát) érintő projektek készítéséhez (de általánosabban: bármely jellegű ellenőrzéshez) ajánlott indikátorok jellemzőit tartalmazzák a mellékletben található táblázatok.

¹ DH-06 [1999a] 22. old.

4. BEFEJEZÉS

A fentiekben áttekintettem egyrészt az Európai Unióban, másrészt Magyarországon működő nagy programokat (céljaikat, volumenüket), valamint azokat az elveket, amelyek mentén e nagy programok működésének hatásosságát, hatékonyságát megítélik. Párhuzamként bemutattam néhány olyan magyarországi programértékelést, ami a közelmúltban született, köztük egy olyat is, amelynek elkészítésében módomb volt részt venni.

E helyt néhány olyan következtetést és megfontolást szeretnék megfogalmazni, ami az uniós és a magyar értékelési gyakorlat közötti eltérésekre és azonosságokra vonatkozik.

Az uniós gyakorlatban megkülönböztetett jelentőségű a három szakaszra kiterjedő ellenőrzési rendszer (ex ante, mid-term, ex post), amely végig követik a programokat, a tervezéstől a lezárás fázisáig. Az így zajló értékelés egyaránt segíti a szerződésekben vállalt célok, és a kapcsolódó kötelezettségek teljesítését, valamint (szükség esetén) a már futó programok célirányos módosítását vagy új programok megtervezését. Az elemzett hazai példákban nem mutatható ki sem a céltudatos, az elemzés szempontjaira előre gondoló programtervezés, sem pedig a folyamatos (egy későbbi ex post vizsgálat megkönnyítését szolgáló) monitoring jelenléte.

A Gazdaságfejlesztési Célprogram bemutatott alrendszere (kereskedelemfejlesztés) esetében a tervezési és ellenőrzési elv és különösen a gyakorlat jelentősen eltér az EU-ban kívánatos helyzettől. Magyarországon jelenleg a tervezéskor (ami az EU gyakorlatban az ex ante értékeléssel hozható összefüggésbe) nem szokás olyan számszerűsített, vagy számszerűsíthető hatások, eredményelvárások rögzítése, amelyekhez viszonyítva a hasznosságot és eredményességet értékelni lehetne. Lényegében ugyanez vonatkozik a projektek közbeeső ellenőrzésére is, ez ugyanis elsősorban pénzügyi és határidő-kérdésekre irányul. Az EU ex post típusú értékelése számos területen indokolt lenne, eredményes elvégezhetősége azonban – a megfelelő kritériumrendszer hiánya miatt – több, mint aggályos.

A programok forrásbiztosítása mechanizmusában hasonló az EU-hoz, szellemében azonban (a közvetlen költségvetési függőség miatt) már kevésbé. Problematikus – ez nyilván a gazdaság helyzetével függ össze –, hogy évközi forrásváltozások (főleg elvonások) előfordulnak.

A Gazdaságfejlesztési Célelőirányzat programjai esetében korábban nem volt rendszeres gyakorlat az értékelés külső szakértők bevonásával történő megoldása. Más oldalról viszont az OMF B már több évvel ezelőtt kidolgozta (és alkalmazta is!) saját programértékelési elveit, módszertanát – mindez arra utal, hogy nincs egységes központi akarat e kérdésben.

A programok működésének további finomításához és az ehhez megfelelő javaslatok kidolgozásához különböző idősíki vizsgálatok szükségesek (ex ante, mid-term, ex post), amit részben a szakszerűség biztosítása, részben az elfogulatlan értékelés lehetőségének fenntartása érdekében külső szakértők bevonásával lenne célszerű megoldani – ha erre a meglévő információk egyáltalán módot nyújtanának (ez alkalmasint ellenőrizendő).

A külső szakértők bevonása módot nyújthat a külföldi gyakorlat és tapasztalatok lényegesen mélyebb feltárására és a hazai gyakorlatba történő átültetéssel kapcsolatos előzetes megfontolásokra történő előkészítésére is.

A példaként bemutatott programok alapvető tartalmi változtatására nincs szükség, azok lényegében megfelelnek az Unióban is alkalmazott elveknek; amiben hiányosak: nem tartalmazzák beépített módon a közbenső és az utólagos értékelés lehetőségeit, az ezeket megkönnyítő elemeket. Az a változás pedig, ami ezeket esetleg beiktathatja, már olyan méretű lesz (lehet), amikor felbukkanhat az *előlről történő átgondolás* (az ex ante értékelés) igénye is.

A vizsgált kereskedelemfejlesztési program gyakorlati megvalósításában kisebb változtatásokra elengedhetetlenül szükség van és ezek különösebb bonyodalmak nélkül meg is oldhatók:

- a program eszközeinek igénybe vételével kapcsolatos pályázatok űrlapjain szolgáltatóknál kért adatok köre esetenként túl szűk, a mélyebbre ható elemzést megnehezíti;¹
- az adatfeldolgozás (akár gépi, akár kézi) maga is generál hibákat, amik esetenként teljes mértékben kizárják az értékelés lehetőségét;
- nincs mód a programok utólagos (ex post) értékelésére, mert a projekt lezárásával a támogatottat immár semmi nem köti a támogatóhoz, s hogy annak későbbi (esetenként egy-két évvel későbbi!) kérdéseire akar-e válaszolni, az jószerivel befolyásolhatatlan.

Az EU-konformitás eléréséhez már a programok megindítási stratégiájának kidolgozásába is be kell vonni az értékelő szakembereket, hogy kellő időben meg lehessen teremteni a majdani szakszerű értékelés feltételeit, szempontjait.

A programvizsgálatoknak természetesen alapvetően akkor van értelmük, ha a nagyszámú programot éves rendszerességgel hatékonyan, kevés állandó munkatárs, egyenként rövid idő alatt tekintheti át; és ami végképp nem elhanyagolandó: teheti jól emészthetővé a döntéshozók számára. Erre pedig – „gyorsuló idő”! – az olyan megoldások a kedvezőbbek, amelyek lehetővé teszik a gyors, „szempillantás alatt” történő (esetleg számítógéppel támogatható) döntést. Ez még akkor is így van, ha ennek az értékelés árnyaltsága látja kárát. A hagyományos szöveges-diagramos tanulmányok e célt viszonylag korlátozottan képesek kielégíteni.²

Annak érdekében, hogy a magyar programok célkitűzései, menedzselése és ellenőrzése megfeleljenek az Unió (most, az önreformálás és bővítés előestéjén ismét átforgalmazódó) elveinek és gyakorlatának, a fentiek figyelembe vétele célszerű. Ez egyben annak is feltétele, hogy az Unió Magyarországnak juttatandó támogatásait konform módon tudjuk itthon felhasználni.

Ennek a megfelelési folyamatnak egy foka lehet egy olyan értékelői hálózat kialakítása, ami alapul veszi az Unióban működő „Network of Evaluation Experts”-ének gyakorlatát és tapasztalatait, megindítja a szakemberek képzését és tapasztalatait.

1 Ebből a szempontból nem méltánytalan a sokat szidott brüsszeli adminisztrációra ezúttal egy jó szót is szentelni: a tény, hogy „egymillió” adatot kérnek a támogatást igénybe venni szándékozótól, eszközt biztosít a mélyebb, sokoldalúbb elemzésre, értékelésre.

2 E tárgyban a Nemzetközi Technológiai Intézet új, alkalmas értékelő módszert dolgozott ki és immár száznál több hazai vállalatnál alkalmazott is; ennek ismertetése azonban túlnőne e dolgozat keretein.

talatcseréjét, s hozzájárul a hazai értékelői munka meghonosításához, majd színvonalának fokozatos emeléséhez.

Általános tapasztalatként fogalmazható meg, hogy ha egy programba már megtervezésekor nem építették bele a megfelelő értékelési mechanizmusokat, akkor az értékelés elvégzése rendkívül nehézé válik (akkor is, ha látszólag számos adattal rendelkezik a program felügyelő szerve), s aggályos, hogy az így készített értékelés – akkor is, ha szakmailag becsületes és alapos munka készül – megfelelő-e az uniós elvárásoknak.

A fentiekben említett értékelések kiinduló szempontjai között hangsúlyosan szerepel az uniós értékelési gyakorlat meghonosítása Magyarországon; ugyanakkor az értékelési szempontok erőteljesen „szórnak” és a levont következtetések nem mindig adnak kellő támpontot a programok további sorsának alakításához. Másik általánosítható tapasztalat, hogy az értékelések nem tartalmaznak kellő azonos szempontot ahhoz, hogy a programok hasznossága, hatékonysága stb. egymás közt is egybevethető legyen.

IRODALOMJEGYZÉK

- Agenda 2000 [1999a] (<http://europa.eu.int/comm/agenda2000>, 1999. december 28.)
- Agenda 2000 [1999b]: Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union (http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_en.pdf, 1999. december 28.)
- Agenda 2000 [1999c] Structural policy reform (<http://europa.eu.int/scad-plus/leg/en/lvb/l60013.htm>, 1999. december 28.)
- DfID [1998] Department for International Development: Impact Assessment in Multilateral Development Institutions, August, 1998. (<http://www.dfid.gov.uk>, 1999. december 27.)
- DG-06 [1999a] Evaluation of rural development programmes 2000–2006. Directorate General for Agriculture, 1999. (http://www.europa.eu.int/comm/dg06/eval/2000_en.pdf, 1999. december 28.)
- DG-06 [1999b] Fact-sheet: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_en.htm, 1999. december 28.)
- DG-06 [1999c] Guidelines for ex post evaluation of measures under Regulation (EC) n° 951/97. (<http://europa.eu.int/comm/dg06/eval/951.pdf>, 1999. december 28.)
- DG-19 [1997a] Evaluating EU Expenditure Programmes – a Guide. – Ex post and Intermediate Evaluation. First edition, January 1997. (<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/guide>, 1999. július 16.)
- DG-19 [1999b] Spending more wisely: Implementation of the Commission's Evaluation Policy (<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/communication99.htm>, 1999. július 12.)
- GM [1999] Magyarország részvétele a kis- és középvállalkozások fejlesztését szolgáló közösségi programokban. (<http://www.gm.hu/sme/eu001.htm>, 1999. december 21.)

- Gyulavári T., Toma K.: Az Európai Szociális Alap. Európai Tükör, MeH ISM, 1999/2–3. sz. 76-102. old.
- KÚM [1999]: Az Európai Bizottság éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1999. http://www.mfa.gov.hu/euanyag/szi/eu/Magyarország_.htm (1999. december 17.)
- Liikanen, Gradin: Evaluation – Concrete Steps towards best Practice across the Commission. Communication to the Commission, adopted by the Commission on 8 May 1996. (<http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/communication2.html>, 1999. július 12.)
- OMFB [1996]: A KMÚFA-ból finanszírozott „Alkalmazott K+F pályázati rendszer” keretében 1991 és 1995 között megvalósított projektek vizsgálata, OMFB, 1996.
- OMFB [1998a] Értékelés a K+F társadalmi feltételeinek javítására kiírt pályázatról (1995–1997), OMFB, Budapest, 1998.
- OMFB [1998b] Értékelés a magyar–francia kormányközi kétoldalú TÉT együttműködés keretében futó BALATON programról, OMFB, Budapest, 1998.
- OMFB [1999a] Értékelés a magyar részvétellel folyó COST akciókról, OMFB, Budapest, 1999.
- OMFB [1999b] Értékelés az Exportfejlesztési Pályázati rendszerről, OMFB, Budapest, 1999.
- Török Á.: Az első átfogó projektértékelési kísérlet Magyarországon. A Központi Műszaki Fejlesztési Alapból finanszírozott K+F-pályázati rendszer keretében 1991 és 1995 között megvalósított programok vizsgálata. Közgazdasági Szemle, 1997. január, 69-82. old.