

Regionális fejlesztések értékelésének problematikája az Európai Unióban

Lóránd Balázs¹

A regionális fejlesztésekre elköltött összegek hasznosulásának, eredményességének, hatékonyságának vizsgálata, értékelése számos kérdést vet föl. Az Európai Unió számára egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy a kohéziós politika megvalósítása nem tekinthető egyértelmű sikertörténetnek. Éppen ezért napjainkban igen fontos, hogy a regionális fejlesztések hatásait értékeljük, a komplex hatásmechanizmusokat feltárjuk, az értékelés jelenlegi hiányosságait áttekintsük, és a továbbfejlesztési irányokat megtaláljuk.

Az eddigi kutatások alapján kijelenthető, hogy számos probléma merül fel az értékelési tevékenységgel kapcsolatban, amelyek egy része a regionális politika sajátosságaiból származik, másik része az értékelési módszertan kiforratlanságából, illetve tagállamonként eltérő alkalmazásából adódik. Az Európai Unió értékelési gyakorlatának tanulmányozása után megállapítható, hogy nehézségeket jelent az ok-okozati viszonyok egzakt feltérképezése, az értékeléshez használt kritériumok korrekt meghatározása, a kvantitatív vagy kvalitatív eszközök közötti választás és az észlelt hatások eredetének feltárása.

A tanulmány a regionális fejlesztések értékelésének két témakörét mutatja be: egyrészt rámutat az értékelési tevékenység szükségességére, másrészt ismerteti az alkalmazhatóság kapcsán felmerülő problémák széles körét, és megoldási javaslatokat sorol fel. Az értékelést végzőknek figyelembe kell venniük a módszertan és az eszközrendszer korlátait, kombinálni szükséges az egyes módszereket, valamint számos szakterületen kell fejleszteniük kompetenciáikat.

Kulcsszavak: regionális politika, Strukturális Alapok, regionális fejlesztések értékelése

1. Bevezetés

Magyarországon a mai napig kevésbé ismert tevékenység a közpolitikák hatásainak, eredményeinek módszertani igényességgel történő értékelése. Ugyanakkor a nyugati világban az értékelés önálló szakmaként jelenik meg (a tudomány, a tanácsadás és a szervezeti menedzsment területek közös metszetében), amely külön költségvetéssel rendelkezik. Az értékelés szignifikánsan képes javítani a tervezést, mivel számos olyan tapasztalat jön létre az értékelő munka alatt, amely felhasználható a programozás során. Alapvető követelményként fogalmazódik meg az értékelésekkel szem-

¹ Lóránd Balázs, tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Gazdálkodástudományi Intézet Vezetési Tanácsadás Tanszék (Pécs).

ben, hogy eredményeik hozzáférhetőek legyenek, és az egyes beavatkozások sikerei és kudarcai nyilvánosságra kerüljenek. Jelenleg hazánkban az elszámoltathatóság hiánya rányomja a bélyegét a közszféra működésére. Más országokban a közpolitikák értékelése már kidolgozott módszertannal, etikai szabályzattal, nemzetközi hálózattal, kiépített intézményrendszerrel rendelkezik (Weiss 2005). Csatlakozásunk az Európai Unióhoz ezen a területen is megkövetelte az előrelépést, tagságunkból fakadóan rendszeresen értékelési jelentéseket kell készítenünk a hazai (EU támogatással működő) fejlesztési programok megvalósulásáról, eredményeiről, hatásairól (EC 1999).

Az EU-ban a kohéziós politika az elmúlt 15 évben a legtöbbet értékelt területé vált. A Strukturális Alapok 1988-as reformja óta az értékelésnek és a monitoringnak igen *komoly módszertani bázisa* alakult ki. A konkrét gyakorlatban viszont *jelentős különbségek* figyelhetők meg az egyes tagországok között. 1996-ig mintegy 400 értékelő jelentés jött létre, amelyek általában nem feleltek meg az Európai Bizottság szigorú módszertani elvárásainak (Pálné 2002). Az új szabályozások eredményeképpen a Bizottság erőteljes hatást gyakorolt az értékelés alakulására: speciális értékelő egységeket hozott létre az Európai Bizottság Főigazgatóságain, amelyek feladata az értékelések koordinálása volt, és annak ellenőrzése, hogy a tagállamok eleget tesznek-e értékelési kötelezettségeiknek (Bachtler–Wren 2006).

A program hatására 1999-ben kiadtak egy hatkötetes módszertani segédletet, amely egy évvel később a VÁTI Kht. gondozásában magyarul is megjelent (MEANS 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000e, 2000f), és összefoglalta az EU-ban addig elvégzett értékelések tapasztalatait. A MEANS program alapvető célja az volt, hogy a strukturális politika értékelésének minőségét javítsa, növelje az értékelések használhatóságát és fokozza hitelességüket. A program szerint mindez nem valósítható meg egyetlen egységes módszertan segítségével, számos eszköz megfelelő használatára, kombinálására van szükség (Williams 1999). Mára az értékelés egy majdnem konstans módon jelenlévő tevékenység a 25 EU tagállam körében (Batterbury 2006). A legújabb általános értékelési útmutatót a Tavistock Intézet készítette és publikálta 2003 decemberében *The Guide* (útmutató) néven (Tavistock 2003), amely bizonyos szempontból a MEANS sorozat folytatása. A módszertan folyamatos továbbfejlesztése érdekében minden egyes programozási periódusban 6-8 módszertani segédlet (Working Papers vagy Working Documents) (például EC 2000, 2004, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e) is megjelenik a Regionális Politikai Főigazgatóság gondozásában. Ezek tartalmazzák a legújabb eszközöket, technikákat, amelyek az értékelési munkában fontosak lehetnek. Mindezek a legtöbb esetben csupán ajánlásként szolgálnak a tagállamok számára a különböző értékelési feladatok kapcsán, ugyanakkor a tervezési folyamat során és az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások miatt a professzionális értékelés kötelező.

Az európai uniós értékelési módszertani segédlet, a MEANS füzetek hatodik kötetében olvasható az a definíció, amely leginkább kifejezi a regionális fejlesztés értékelésének fogalmát: az értékelés „*a közösség által végrehajtott, társadalmi, gaz-*

dasági és környezeti hatásokkal járó beavatkozások megítélése kritériumok és szabványok alapján (pl. annak relevanciája, helyállósága, hatékonysága). Az ítéletalkotás elsődlegesen azt veszi figyelembe, hogy a beavatkozásnak milyen igényeket kell kielégítenie, valamint a beavatkozás milyen hatásokat vált ki. Az értékelés speciálisan az ítéletalkotás céljából gyűjtött, és feldolgozott információkon alapul.” (MEANS 2000f, 3. o.) Mindezek alapján a regionális fejlesztések² értékelése a közpolitikai értékelés egyik speciális területe, ahol közfinanszírozású fejlesztések eredményeinek, hatásainak értékelése, utólagos hatásvizsgálata a cél.

2. A fejlesztéspolitika értékelésének szükségessége

A regionális fejlesztések értékelésének témájához szorosan kapcsolódik az Európai Unió kohéziós politikája, mivel alapvetően ez határozza meg célját, feladatát, hatáskörét és jelentőségét. Az Unió egyik legfontosabb törekvése, hogy csökkentse az egyes térségek, régiók közötti egyenlőtlenségeket (EC 2007a). Az utóbbi években egyre több kritika jelenik meg a kohéziós politika hatékonyságával kapcsolatban, amelyek a regionális egyenlőtlenségek mérséklése területén és a hosszú távú növekedési hatások kapcsán kritizálják hatásfokát (Bachtler 2008). Egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy egyes térségekben *hatástalannak bizonyultak a fejlesztési támogatások* (Boldrin–Canova 2001, Puga 2002); továbbá az unió országai közötti egyenlőtlenségek csökkenésével párhuzamosan az egyes országokon belüli egyenlőtlenségek növekedése tapasztalható (Halász és szerzőtársai 2005). Még a fejlettebb tagállamokban is több példát lehet találni arra, hogy a regionális egyenlőtlenségek a támogatások ellenére fennmaradtak (Kengyel 1998). Az EU-nak fontos célja, hogy biztosítsa kiadásai költséghatékonyságát ezen a területen is (EP 2007). A felsorolt tendenciák kapcsán az értékelési tevékenységnek fel kell tárnia a fejlődési folyamatok jellegzetességeit, a területi különbségek és egyenlőtlenségek mértékét, illetve a fejlesztési beavatkozások eredményességének kulcstényezőit (Rechnitzer–Lados 2004).

A legaktuálisabb folyamatokról és az Európai Parlament véleményéről megfelelő képet ad *A jövőbeni bővítések következményei a kohéziós politika hatékonyságára című jelentés* (EP 2007). Ebből kitűnik, hogy bár eddig komoly sikereket ért el az európai kohéziós politika, a közép- és kelet-európai országok felzárkóztatásához további jelentős erőforrásokra lesz szükség. A közeljövőben *három nagy kihívással* kell még szembenéznie az EU-nak (EP 2007):

² Regionális fejlesztések alatt jelen tanulmányban a regionális politika egyik megvalósulási formáját értjük, amely különböző eszközök segítségével beavatkozásokat eszközöl a gazdasági és társadalmi rendszerbe, ezáltal javítva azok teljesítményét, a humán erőforrások és környezet minőségét stb. Ezek az eszközök lehetnek pénzügyi ösztönzők, központi szabályozás és infrastrukturális beruházások (Horváth 2001).

1. A 2004-ben csatlakozott országok miatt megnövekedett fejlettségbeli eltérésekkel,
2. a kohéziós politika súlypontjának áthelyeződésével,
3. az EU-15-ök között meglévő egyenlőtlenségek további fennmaradásával.

Ezt a helyzetet tovább nehezíti Románia és Bulgária csatlakozása. Mindezek következtében a jelentés hangsúlyozza, hogy a regionális politikát felül kell vizsgálni a hatékonysági kritériumok alapján, összehasonlítást kell végezni az egyes eszközök eredményessége, hatásai tekintetében. Az egyes uniós politikák *kihatásait részletesen szükséges elemezni*, hatáselemzéseket kell készíteni a két új tagállam csatlakozása miatt átalakuló strukturális politikáról. Emellett komoly hangsúlyt kell fektetni a Strukturális Alapok programjainak mennyiségi és minőségi értékelésére, így biztosítva a megfelelő ellenőrzést, illetve a források optimális, költséghatékony felhasználását³. Az Európai Parlament kifejezi aggodalmát azzal kapcsolatban is, hogy egyes régiók támogatása nem megfelelően hasznosult, a több éves költségvetési támogatások ellenére a fejlettség ugyanazon szintjén állnak, mint korábban (EP 2007). Ezek a fejlemények, kritikák még inkább előtérbe helyezik a fejlesztési programok értékelésének szükségességét az Európai Unióban. A *Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról* című dokumentum (EC 2007a) számos olyan kérdést megfogalmaz, amelyek felhívják a figyelmet a fejlesztések értékelésének szükségességére, amely az egyes kérdések megválaszolásának egyik legfontosabb eszköze lehet (EC 2007a, 15-16. o.):

- „Milyen tanulságok vonhatók le a 2007-2013. évi programok előkészítésekor szerzett tapasztalatokból? A kohéziós politika mennyire igazodik az elkövetkező években az európai régiók előtt álló kihívásokhoz?
- Milyen szerepet játszik a kohéziós politika a demográfiai változásokra adott válaszbán?
- Ebben az új környezetben a kohéziós politika hogyan tud integrált és rugalmasabb megközelítést kialakítani a fejlődés/növekedés és munkahelyteremtés szempontjából?
- Hogyan tudja a kohéziós politika jobban elősegíteni a harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést, figyelembe véve az uniós területek sokszínűségét?
- Hogyan támogathatná hatékonyabban a kohéziós politika a tagállami és a regionális közpolitikákat? Milyen megvalósítási mechanizmusok tehetnék a politikát még teljesebben eredményorientáltabbá és felhasználóbarátabbá?”

³ Mindezeket a 2007–2013-as időszakban az Európai Tanács 1083/2006 számú 2006. július 11-én elfogadott rendelete szabályozza részletesen (EC 2006f).

Mindezek a kérdések alapvető fontosságúak az elkövetkező évtized fejlesztéspolitikája és ezen keresztül a kohéziós politika szempontjából. Megválaszolásukban az *értékelés* eszközrendszere *komoly szerepet játszhat*. Többek között a fentebiek is alátámasztják azon elképzelésemet, hogy a regionális fejlesztések értékelése kiemelt fontosságú, annak tudományos igényességű elemzésével mindenképpen foglalkozni kell.

3. Problémák és nehézségek

Az egységes európai uniós módszertan és tagállamonként árnyaltabb gyakorlat alkalmazása kapcsán sokszor úgy tűnik, hogy a regionális fejlesztések értékelése mindenképpen pozitív tartalommal és célokkal rendelkezik, használhatósága alapvető. Ugyanakkor *számos probléma* merül fel az értékelési tevékenységgel kapcsolatban, amelyek egy része a regionális politika sajátosságaiból származik, másik részük az értékelési módszertanból adódik, míg igen komoly nehézségeket okoz az egyes tagállamok különböző „közpolitikai fejlettsége” is.

Az európai uniós értékelési gyakorlat fejlődése és egységesítése érdekében az Európai Bizottság komoly erőfeszítéseket tett (például a korábbiakban már említett és hivatkozott MEANS program, Working Papers, Working Documents, The Guide). Ugyanakkor a regionális fejlesztés értékelésének témájában leginkább a költséghatékonyságot részesítették előnyben, és tevékenységük következtében a „*pénzért értéket*” megközelítés vált elterjedté. A regionális politika értékelése kapcsán mindezek miatt komoly nehézségek mutatkoznak.

Számos olyan értékelési jelentés készült és készül, amely *nem képes betölteni szerepét*, mivel nincs elegendő adat, módszer és technika, amely képes a valós teljesítményeket és hatásokat bemutatni. Mindezek miatt az értékelések leginkább leíró elemzésekké válnak, amelyek csak összegzik a programok kapcsán elvégzett intézkedéseket: bemutatják, hogy hányan vettek részt a programban, mindez milyen számszerűsíthető eredményekkel járt stb. Így nem képesek megfelelni valódi céljuknak, nem tudják igazán értékelni a programokat, ajánlásokat adni, tudást létrehozni vagy a további intézkedések fejlesztése érdekében javaslatokat megfogalmazni. Másrészt ezek az értékelési anyagok leginkább a *számszerűsítéssel foglalkoznak*, a kulcsindikátorokban történt változásokat mutatják ki, céljuk a nettó hatások bemutatása. Végso eredményként általában az „*egy létrehozott munkahelyre jutó költség*” jelenik meg (Diez és szerzőtársai 2002). Mindezen problémák hátterében a regionális politika néhány meghatározó jellegzetessége áll (Diez és szerzőtársai 2002):

1. Egyrészt a fejlesztési programok hatására létrejövő társadalmi és kulturális változások és hatások nem könnyen egyszerűsíthetőek le egy mutatószám változására, továbbá hosszabb időszak szükséges ahhoz, hogy ezek a hatások kimutathatóak legyenek.

2. Másrészt a regionális fejlesztési stratégiák komplex, interaktív környezetben valósulnak meg, ahol folyamatos visszacsatolások érvényesülnek az egyes tényezők között. Ilyen helyzetben nem lehetséges egyszerű lineáris ok-okozati viszonyokat kimutató modelleket készíteni, amelyek képesek mérni a források, tevékenységek, eredmények és hatások viszonyrendszerét.
3. Harmadrészt a regionális politika mélyen beágyazott saját lokális kontextusába, leginkább az adott környezetben működőképes. A jelenlegi értékelések segítségével nem sokat tudunk meg a programok belső mechanizmusairól, amelyekből kitűnne, hogy az egyes érintettek és a környezet milyen szerepet játszik a beavatkozások hatékonyságának befolyásolásában.
4. Negyedrészt a jelenlegi gazdasági viszonyok egyre gyorsabban változnak, mindez megköveteli az értékeléstől is, hogy dinamikus és rugalmas legyen, képessé váljon az új feltételek között is működni.
5. Végül a hatalom és a felelősség régiókhöz történő delegálása következtében a regionális politika értékelésében is a regionális és helyi szereplőknek kellene a legnagyobb szerepet játszani.

Mindezen tényezők együttes következménye, hogy az értékelés nem mindig képes betölteni azt a szerepet, amelyet várnak tőle.

További problémákat lehet azonosítani az *értékelési kapacitás*⁴ fejlődése, az értékelési ütemezések, határidők és a teljesítményértékelés területén. Az értékelési kapacitások igen különböző mértékben állnak rendelkezésre az egyes tagállamok és a régiók szintjén. Mindez az eltérő értékelési tradíciók, tapasztalatok és erőforrások következménye. Ez természetesen hatással van az értékelési jelentések minőségére és használhatóságára is. Polverari és Bachtler (2004) tanulmányukban megállapították, hogy az EU 15 tagállamát az értékelési tapasztalatok alapján három csoportba lehet sorolni: a legnagyobb tapasztalattal az Egyesült Királyság és Dánia rendelkezik, míg az értékelés területén a legkevésbé gyakorlott országok, amelyeknél ezen tevékenység csak a Strukturális Alapok miatti előírások következtében terjedt el, Portugália, Spanyolország és Görögország. Az összes többi ország a két véglet között található. Ugyanakkor még a legtöbb tapasztalattal rendelkező Egyesült Királyságnak is gyakran nehézségei támadnak a határidők betartásával, az adatok biztosítása és a hatásokat kimutató módszertan megfelelése kapcsán, ami azt sugallja, hogy más országokban még több probléma lehet (Batterbury 2006).

Más szerzők máshol húzzák meg a határvonalat a tagállamok között, inkább az *észak-dél megosztottságot* látják relevánsnak. Ez alapján az északi államoknak, vagyis az Egyesült Királyságnak, Németországnak és Hollandiának komoly értéke-

⁴ Értékelési kapacitás alatt az értékeléssel foglalkozó szakértők körének és szakértelmének összességét értjük, vagyis a képzett és tapasztalt értékelőket megfelelő tudással és képességekkel az értékelés területén.

lési tapasztalatai vannak nemzeti regionális politikájuk evalvációja kapcsán, Olaszország és Spanyolország tekintetében viszont az értékelés nem kellően elterjedt a közpolitikákban. Mindez befolyásolja a képzett és tapasztalt értékelők előfordulását, a megfelelő tudás és képességek meglétét és az értékelések elvégzéséhez szükséges intézményi háttérrel. Ezek a sajátosságok *fokozottan jelentkeznek az új tagállamokban*, ahol nincs elegendő értékelési tapasztalat és tudás, és nem egészen világos a tervezők és az értékelők közötti felelősség-megosztás. Az egész Unióban problémát jelent, hogy az értékelés túl bürokratizált és túlságosan részletesen előírt módszer szerint zajlik, és mindez nem értékeli eléggé a rejtett tudást. Továbbá az Európai Bizottság által szorgalmazott értékelési módszertan nem eléggé rugalmas ahhoz, hogy illeszkedni tudjon a nemzeti és regionális sajátosságokhoz, nincs elegendő hatással a regionális fejlesztési politikákra (Bachtler–Wren 2006).

Az értékelést nehezítő tényezők közül jelentős szerepet játszik a *rendelkezésre álló adatok minősége*. Az elmúlt 15 év valamennyi közbenső, utólagos és tematikus értékelésénél problémát jelentett, hogy nem álltak rendelkezésre megbízható és hiteles monitoring adatok. Pálné Kovács Ilona (2002) szerint egyes tagországok statisztikai rendszerei nem alkalmasak arra, hogy az értékelések alapjául szolgáló adatokat biztosítsák. További gondokat okoznak az értékelési *határidők*. Még azelőtt kell elkészíteni az utólagos értékeléseket, hogy a teljes adatállomány rendelkezésre állna az adott tagországban. Ezáltal az utólagos értékelések már csak akkor születnek meg, amikor a következő tervezési időszak közösségi támogatási keretei és programozási dokumentumai már elkészültek, ezáltal nem lehet felhasználni az értékelési tapasztalatokat. Az újonnan bevezetett *teljesítménytartalék* intézménye is inkább csak torzító hatást gyakorol az értékelésre, mivel fontosabbá válik a pozitív értékelési eredmények produkálása, mint a különböző programok eredményes végrehajtása. Mivel még csak most került bevezetésre ez az eszköz, egyelőre nincs arról meggyőző bizonyíték, hogy képes növelni a hatékonyságot (Batterbury 2006).

Módszertani problémákat okoznak az értékelés területén az összetett *okozati viszonyok* is. Nehéz pontosan meghatározni az egyes hatásvizsgálatoknál a különböző tényezők kapcsolatát, gyakran a vizsgálatba nem is lehetséges bevinni valamennyi tényezőt, amely hatással lehet a vizsgált változókra. További nehézséget jelenthet a program értékelésére használt *kritériumok pontos meghatározása*, sokszor a beavatkozások nem szándékolt, ki nem mondott vagy ellentmondásos célokkal rendelkeznek. El kell döntenie azt is, hogy az értékelés csak a meghirdetett célok vizsgálatára koncentráljon, vagy valamennyi hatást elemezze, ami a programnak tulajdonítható. Nem mindegy, hogy kvantitatív vagy kvalitatív eszközöket használnak az értékelési munka során, a különböző adatgyűjtési és -elemzési módszerek akár eltérő eredményre is vezethetnek. Végül, sokszor nehéz meghatározni, hogy egyes hatások a programnak vagy más külső tényezőknek tulajdoníthatóak-e (OECD 1999).

Összességében elmondható, hogy gyakran túlságosan *költséges vagy időigényes* az értékelés ahhoz, hogy arányban álljon hasznosságával. Továbbá a döntések

az egyes beavatkozások kapcsán gyakran már az előzetes értékelések előtt megszületnek, az értékelést csak utólagos legitimizálásra használják, a politikailag érzékeny megállapításokat pedig elfojtják, illetve az eredményeket csak szelektíven hasznosítják (OECD 1999). Az értékelés mindezek ellenére is hasznos tevékenységnek tekinthető, ugyanakkor a fent felsorolt problémák kapcsán alkalmazhatóságát fejleszteni szükséges.

1. ábra Problémák az értékelés területén



Forrás: saját szerkesztés

A fentiekben bemutatott problémák megfelelő módon csoportosíthatóak adott szempontok mentén (1. ábra). A nehézségek legfelső szintjén azok az *általános megfontolások* találhatóak, amelyek a generális problémákat takarják, mint például a tevékenység (sokszor túlzott) költség- és időigényessége, a dinamikus, rugalmas környezet okozta kihívások stb. A komplexitást tovább erősíti, hogy az értékelés (és a regionális politika) lokális kontextusban értelmezhető, az ott jelen lévő regionális potenciált meghatározó tényezőkre kell tekintettel lennie (Lengyel–Rechnitzer 2004). A következő „szinten” a *megfelelő intézményi háttér*, az *emberi erőforrás* és a hozzá kapcsolódó *kompetenciák* fejletlenségével, hiányával kapcsolatos problémák találhatóak. Itt a legjelentősebb tényezők, hogy a kapacitások más-más szinten állnak rendelkezésre, az egyes tagállamok szintjén eltérő-közpolitikai fejlettség, valamint a tervezők és értékelők közötti felelősség-megosztás általában nem világosan körvonalazott.

Végül a legszélesebb problémakört a *módszertan kiforratlansága, alkalmazási korlátai* jelentik, amelyek közül érdemes kiemelni a bruttó és nettó hatások problematikáját, a kvalitatív és kvantitatív eszközök használata miatti eltérő eredmények

konzekvenciáját, a kritériumok, változók, kulcsindikátorok túl szűk és túl széles körét, az értékelő jelentések leíró jellegének dominanciáját, a ki nem mutatható okozati viszonyok rendszerét, a számszerűsítés túlzott dominanciáját, a társadalmi és gazdasági viszonyok összetettsége és a rendelkezésre álló statisztikai és monitoring adatok miatti limitációkat. További problémákat okoz, hogy a módszertani útmutatók néha már túlzott részletességgel írják elő az értékelők számára a módszertani ajánlásokat, ez a bürokratikus szabályozottság meggátolja az értékelő munka rugalmasságát. Ugyanakkor a régiók és tagállamok közötti összehasonlíthatóság érdekében ragaszkodni szükséges egyes módszertani elvekhez, szisztémákhoz, amelyeknek egységesen kell megjelenniük a fejlesztéspolitikákról készülő értékelési jelentésekben, beszámolóiban.

4. Fejlesztési irányok

Az elkövetkező évek sok szempontból választ adnak az ismertetett problémákra, nehézségekre. Mára az Európai Unió kohéziós politikája *vízválasztóhoz érkezett*. Az elmúlt 20 évben számos értékeléssel foglalkozó tanulmány született a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap hatásosságának és hatékonyságának felmérése érdekében, és a tervezés, programozás, végrehajtás támogatása céljából. Mindehhez hozzájárult az Európai Unió a legjobb gyakorlat népszerűsítésével, a módszertani kiadványok segítségével, illetve az értékelési kultúra terjesztésével. Sok helyen – ahol a helyi környezet eléggé befogadó volt – a fejlesztések eredményesen hasznosultak, ugyanakkor számos területen az EU támogatások önmagukban nem voltak képesek megfelelő hatásokat indukálni. Az Unió nettó befizetői komoly kritikával illetik a nem megfelelő beavatkozásokat, teljesítményeket. Az értékelésnek segítenie kell a döntések meghozatalát a programok és a projektek szintjén. A regionális fejlesztés értékelésének a következők figyelembe vételével kell előrelépést elérnie (Bachtler–Wren 2006, Batterbury 2006, OECD 1999, EC 2003):

- Az értékelési tevékenység fokozottan jelen van a közpolitikákban, de a *kapacitások további erősítése* szükséges. Az értékelés egyre inkább integrált részévé válik a tervezésnek és a megvalósításnak, multidiszciplináris megközelítéssel dolgozik, és egyre jellemzőbb, hogy nem azért végzik az értékelést, mert kötelezően előírt, hanem mert szükségesnek tartják. Elfogadott tény, hogy az értékelési kapacitás fejlődése a Strukturális Alapoknak köszönhető szerte az Európai Unióban, ugyanakkor komoly aszimmetria alakult ki az értékelési kapacitások és kultúra területén a különböző közpolitikai fejlettségi szint és az újonnan csatlakozott országok miatt. Éppen ezért fontos, hogy az új tagállamok fejlesszék értékelési egységeiket, azok készségeit és kompetenciáit.

- Az értékeléshez szükséges készségek között meg kell jelennie a gazdasági elemző készségnek, a menedzsment készségeknek és a kontrollingnak. Sokszor külső szakértők támogatására van szükség.
- Az értékelés *segítségét nyújt a döntéshozók számára*. Az értékelők nem hoznak fejlesztéspolitikai döntéseket, de nagyon fontos szerepet játszanak azzal, hogy a megfelelő kérdéseket teszik fel, amelyek rávilágíthatnak a területfejlesztési beavatkozások hibáira, problémáira. Ezért érdemes az értékelést a tervezési és megvalósítási folyamatok szerves részének (megalapozásának) tekinteni.
- Komplex politikák értékelése csak komplex módon történhet. Számos olyan beavatkozás történik, amelynek több célja is van egyszerre, különböző területeken próbál előrelépést elérni. Ilyenkor nem lehetséges egy-egy mutatószámmal értékelni a teljes folyamatot, a tendenciákat, mindenképpen több területre kiterjedő vizsgálatra van szükség különböző értékelési módszerek kombinálásával.
- *Partnerség* alkalmazása már az értékelések tervezésétől kezdve. A partnerek (érintettek) bevonása szükséges már az értékelés céljainak megállapításánál és módszereinek kiválasztásánál is.
- Az egyes beavatkozások belső *működési mechanizmusainak* megismerése egyre fontosabbá válik. Ahhoz, hogy felmérjék a programok hatékonyságának tényezőit, meg kell ismerni a sikertényezőket és az előfeltételeket is. Mindezeket elősegítheti a tapasztalatcsere a tagországok között.
- Az értékelés egyre inkább *vezetési eszközzé* válik. Az értékelés képes az egyes programok irányításának, menedzselésének javítására.
- Az értékelés fontos eszköz *a tanulás és az elszámoltathatóság* érdekében. Egyelőre a tanulási funkció általánosan elismert, az elszámoltathatóság területén még előrelépésre van szükség.
- Az értékelés magyarázó erejének meghatározóvá kell válnia a fejlesztések indoklásánál. Az egyes fejlesztési programok kialakításánál, tervezésénél, és azok szükségességének bizonyításánál a korábbi hasonló programokból származó tapasztalatokra szükséges építeni.
- A megfelelő *arányok* megtalálása alapvetően fontos az értékelés területén. A vizsgálatoknál és jelentéseknél meg kell találni a mennyiségi információk és a minőségi magyarázatok közötti helyes arányt.
- A *monitoring* és az értékelés minősége nagyon szorosan összefügg. Jó minőségű monitoring eredmények nélkül nem lehetséges magas színvonalú értékeléseket készíteni.
- Az Európai Unió új speciális fejlesztési területei *további szakismereteket* követelnek meg az értékelőktől. Az értékeléssel foglalkozóknak fel kell készülniük arra, hogy tevékenységüket olyan új témák kapcsán fogják kifejteni, mint a regionális innovációs hálózatok, speciális tanácsadói támogatás, környezeti fenntarthatóság, információtechnológia.

A felsorolt *megoldási javaslatok, továbblépési lehetőségek* szervesen illeszkednek a bemutatott problémakörökhöz (1. ábra). Az általános megfontolások szempontjából tehát fontos egyfajta szemléletváltás megvalósítása, amely vonatkozik az értékelések céljára, integrációjára a tervezési folyamatban, a partnerség erősítésére, az irányítás támogatására, a tanulás és elszámoltathatóság fokozására és a decentralizáció kiterjesztésére, erre a területre is. Az intézményi kapacitások és az emberi erőforrások fejlesztése, a kompetenciák bővítése kapcsán megfogalmazott cél az új tagállamokban az értékeléssel foglalkozó szakértők körének bővítése, valamint speciális szaktudás és szakterületek megjelenése az értékelők kompetenciái között. A módszertan szempontjából megoldást jelenthet a multidiszciplináris megközelítés alkalmazása, a komplex értékelési metódusok használata, a sikertényezők és előfeltételek feltárása, a tapasztalatcsere erősítése és a jó minőségű input adatok biztosítása.

5. Összegzés és következtetések

Véleményem szerint a regionális fejlesztések értékelése manapság már sokkal többet jelent egy egyszerű értékelő jelentésnél, mivel célja nem pusztán az, hogy azonosítsa a beavatkozások hatásait, hanem az is, hogy *elősegítse a fejlesztéspolitika megvalósulását*. Az értékelésnek eszközzé kell válnia a döntéshozók számára, amely segít megérteni a beavatkozások folyamatát, az egyes változások okait, a környezeti hatásokat, és mindezek segítségével olyan javaslatokat, ötleteket megfogalmazni, amelyek fejlesztik a regionális politika tervezését. Az értékelés a kollektív tanulás eszközevé válhat, amely segíthet a helyi közösségeknek abban, hogy megoldásokat találjanak problémáikra és szükségleteikre (Diez és szerzőtársai 2002).

Mindezek kapcsán a tanulmányban bemutattam, hogy az Európai Unió jelenlegi értékelési gyakorlata milyen *hiányosságokkal és problémákkal* küzd, illetve felvázoltam a lehetséges fejlesztési irányokat. Alapvető feladat a kohéziós politika területén annak számszerűsítése, hogy a regionális fejlesztésekre elköltött összegek milyen hatásokkal hasznosulnak, és mi okozza az adott beavatkozások sikerét vagy kudarcát. Ezt a szerepet számos ok miatt jelenleg még nem képes az értékelés betölteni, mivel sok esetben túlzott költség- és időigénnyel rendelkezik, az adott helyi környezetben értelmezhető fejlesztések nem elemezhetők országos vagy európai uniós szinten. Továbbá az EU tagállamaiban tapasztalható különböző közpolitikai fejlettségi színvonal miatt az értékeléssel foglalkozók felkészültsége eltérő, emiatt az egyes jelentések összehasonlíthatósága kérdésessé válik. A módszertani hiányosságok tovább árnyalják a fentieket, mivel sokszor nehéz a fejlesztések nettó hatásainak kimutatása, a mennyiségi és minőségi információk közötti helyes arány megtalálása és a komplex jelenségek egy-egy kulcsindikátorral történő jellemzése. Problémákat okozó terület még az értékelési módszertan kiforratlansága, egyenetlensége az egyes

tagállamok szintjén. Ugyanakkor a túlzottan részletes európai uniós előírások szűkítik az értékelők mozgásterét, rugalmatlanná teszik az értékelési munkát.

Az értékelési folyamat során szükséges, hogy az értékelők tudatában legyenek az adott módszertan, eszközrendszer korlátainak, feltárják a speciális problémákat, és kezelni tudják azokat. Megfelelő *megoldást* jelenthet az egyes módszertanok kombinációja és a minőségellenőrzési technikák alkalmazása. Az értékelés talán nem tud végső válaszokat adni minden kérdésre, de képes megmondani azt, hogy mi történt a beavatkozások hatására, és képes megindokolni, hogy „*miért jobb az, ami történt, mintha semmi sem történt volna*” (OECD 1999, 22. o.). Mindezek miatt az értékelés alkalmazhatósága várhatóan tovább fejlődik, és éppen ezért képes lesz a kohéziós politika hatékonyabb támogatására, a fejlesztési döntések, allokációs mechanizmusok elemzésére és a szükséges visszacsatolások eszközzésére. Összességében úgy vélem, hogy a regionális fejlesztések értékelésének *szükségessége bizonyítható*, ugyanakkor *alkalmazhatóságának fokozása* érdekében további lépésekre van szükség a következő évtizedben.

Felhasznált irodalom

- Bachtler, J. – Wren, C. 2006: Introduction. Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges. *Regional Studies*, 2, 143-153. o.
- Bachtler, J. 2008: Improving the delivery of EU Cohesion Policy. Presentation for the *Conference on the Future of Cohesion Policy*, Maribor, 7-8 April.
- Batterbury, S. C. E. 2006: Evaluation Concept and Methods. Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation. *Regional Studies*, 2, 179-188. o.
- Boldrin, M – Canova, F. 2001: Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy*, 3, 205-253. o.
- Diez, M-A. – Malagon, E. – Izquierdo, B. 2002: How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach. *Paper for European Evaluation Society Conference*, Seville. 10-12 October.
- EC 1999: 1260/1999/EK a Tanács 1999. június 21-i rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról. Official Journal L213, Luxembourg.
- EC 2000: *Implementation of the Performance Reserve*. The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Documents. Working Paper No. 4. European Commission, Directorate General XVI, Brussels.
- EC 2003: *Key Messages*. *Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds*. Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe, Budapest.

- EC 2004: *The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions. The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers, No. 9.* European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EC 2006a: *Commission methodological paper giving guidelines on the calculation of public or equivalent structural spending for the purpose of additionality. The New Programming Period 2007-2013. Working Document No. 3.* European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EC 2006b: *Guidance the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis. The New Programming Period 2007-2013. Working Document No. 4.* European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EC 2006c: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period. The New Programming Period 2007-2013. Working Document No. 5.* European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EC 2006d: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante Evaluation. The New Programming Period 2007-2013. Working Document No. 1.* European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EC 2006e: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. The New Programming Period 2007-2013. Working Document No. 2.* European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EC 2006f: *1083/2006/EK a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.* Official Journal L27/5, Luxembourg.
- EC 2007a: *Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról.* Európai Bizottság, Brussels.
- EC 2007b: *Measuring Structural Funds Employment Effects.* Working Document No. 6. European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- EP 2007: *Jelentés a jövőbeni bővítések következményeiről a kohéziós politika hatékonyságára.* Európai Parlament, Regionális Fejlesztési Bizottság, Brussels.
- Halász A. – Gáspár P. – Somogyi Á. 2005: *Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpció kapacitása.* Munkafüzet 10. ICEG EC, Budapest.
- Horváth Gy. 2001: *Európai regionális politika.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Kengyel Á. 1998: *Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban. Közgazdasági Szemle, 5, 437-455. o.*
- Lengyel I. – Rechnitzer J. 2004: *Regionális gazdaságtan.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- MEANS 2000a: *Az értékelés megszervezése és lebonyolítása. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana.* MEANS füzetek 1999. Váti Kht., Budapest.

- MEANS 2000b: *A monitoring és értékelés indikátorainak kiválasztása és használata*. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Váti Kht., Budapest.
- MEANS 2000c: *Főbb értékelési technikák és eszközök*. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Váti Kht., Budapest.
- MEANS 2000d: *Az értékelés módszertani megoldásai a partnerség keretében*. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Váti Kht., Budapest.
- MEANS 2000e: *A közösségi politikai prioritásokra gyakorolt hatások értékelése*. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Váti Kht., Budapest.
- MEANS 2000f: *A programok értékelésével kapcsolatos fogalmak és szakkifejezések*. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Váti Kht., Budapest.
- OECD 1999: *Az értékelési eljárások (evalváció) alkalmazásának fejlesztése*. Az evalváció legeredményesebb alkalmazásának programja és háttéranyaga. OECD, Budapest.
- Pálné Kovács I. (szerk.) 2002: *A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai, tartalmi követelményei*. MTA RKK Dunántúli Intézet, Pécs.
- Polverari, L. – Bachtler, J. 2004: *Assessing the Evidence: The Evaluation of Regional Policy in Europe*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Puga, D. 2002: European regional policies in light of recent location theories. *Journal of Economic Geography*, 2, 373-406. o.
- Rechnitzer J. – Lados M. 2004: *A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Tavistock 2003: *The evaluation of socio-economic development. The Guide*. Tavistock Institute, London.
- Weiss, C. H. 2005: *Értékelés*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Williams, K. 1999: Mixing quantitative and qualitative evaluation tools: A pragmatic approach. Paper for the *Evidence Based Policies and Indicator Systems*. The Second international, interdisciplinary, biennial conference, University of Durham, 11-14. July.