

Az európai uniós támogatások hatékonyságának értelmezése és mérésének módszerei¹

Nagy Sándor Gyula

Bevezető

Magyarország fejlesztési lehetőségei a következő években alapvetően az Európai Unió által támogatott fejlesztések felé tolódnak el. Ennek okai nagyrészt az ország pénzügyi problémáiból adódnak, vagyis az európai uniós támogatások mellé állított állami társfinanszírozáson túl gyakorlatilag nem marad költségvetési forrás „saját, önálló” fejlesztésekre. Az önkormányzatok címzett támogatásainak pályázati rendszere is átalakul, 2007-től alapvetően az önkormányzatok által elnyert uniós pénzek önrészenek fedezésére fog szolgálni. Így már önkormányzati szinten is a magyar fejlesztési politika gyakorlatilag „azonosan egyenlővé” válik a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott fejlesztésekkel. Ennek okainak kutatása helyett viszont az Európai Unióból érkező fejlesztési támogatások hasznosulását kívánom vizsgálni. Ha az Európai Unióból érkező pénzügyi eszközöket nem tudjuk hatékonyan felhasználni, akkor a cél: a kohézió, a konvergencia az Európai Unió régi tagállamainak fejlettségi szintjéhez, jólétéhez még nehezebben érhető el.

A fő kérdés az, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony-e? Az európai uniós fejlesztési támogatások alapvetően két forrásból érkeznek Magyarországra. Az egyik támogatási forma a közösségi kezdeményezések, melyek összege a teljes Magyarországra érkező uniós támogatáson belül igen csekély, illetve igen speciális a célterülete. A másik forrást a 2004-2006-ra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjain keresztül megpályázott pénzek – ezek a Strukturális Alapokból érkező források jelentős hányada – továbbá a Kohéziós Alaphoz beadott magyar projektekre érkező (érkezett) támogatások alkotják. Jelen publikációban nem vizsgálom a mezőgazdasági jellegű támogatásokat, azaz az AVOP-ot és a közvetlen agrártámogatásokat. A mezőgazdasági és

¹ Ezúton szeretnék köszönetet mondani Prof. Dr. Palánkai Tibornak, a Budapesti Corvinus Egyetem tanárának, Dr. Blahó Andrásnak, a Budapesti Corvinus Egyetem Világ gazdasági Tanszéke vezetőjének, Prof. Dr. Wim Köstersnek, az RWI Essen igazgatójának, továbbá Peter Michael Schumachernek, Verena Grossnak és Dr. Michael Rothgangnak, az RWI Essen ESF Projekt-team tagjainak, hogy segítették kutatásomat.

vidékfejlesztési támogatások, fejlesztések stratégiáját külön Nemzeti Vidékfejlesztési Terv keretében határozzák meg, valamint tervezési rendszerükön túl, az irányítás szabályai is különböznek a támogatási rendszer többi részétől², illetve speciálisan az agrárium számára szabottak.

A probléma megfogalmazásának elméleti megalapozásához a gyakorlatban már jól bevált projektciklus menedzsment módszertant használtam. Vagyis a lemmák³ összeírása után, problémafa összeállításával készítek útmutatót a probléma felépítéséhez. Ez szükséges ahhoz, hogy a problémák feltárását követően, célokat, illetve megoldási javaslatokat fogalmazhassak meg.

A támogatás hatékonyságának mérési problematikája

Az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználásának hatékonysága három fő pilléren nyugszik. 1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága – program szint, 2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága – program és projekt szint, 3. A támogatások felhasználását segítő nem a támogatási intézményrendszerhez tartozó szereplők hatékonysága.

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága – program szint, nem tartozik a jelenlegi publikáció vizsgálatának körébe⁴. Viszont meg kell említeni, hogy annak mérésére is van lehetőség különböző mérőszámokkal.

A támogatási intézményrendszer működésének hatékonysága program szinten a következő indikátorokkal mérhető:

- A pályázattalási folyamat lépéseire szükséges idő hossza

² Az Operatív Programok megvalósítására vonatkozó intézményi háttér leírását lásd. Nagy Sándor Gyula - Trombitás Zoltán (szerk.): Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz 2., EU Munkacsoport, Budapest 2004. 30-38.o. illetve www.nfh.hu

³ Magyar Nagylexikon: „segédtétel, kisebb fontosságú tétel, amely valamely nála fontosabb állítás levezetéséhez szükséges”, azaz olyan sejtés, mely igényel közvetlen bizonyítást.

⁴ Bővebben erről lásd: Nagy Sándor Gyula: A magyar támogatási intézményrendszer hatékonysága és 2004 évi működésének kritikus értékelése, in Társadalom és Gazdaság, Budapest, 2006. január-február (megjelenés alatt)

- az átlagosan eltelt idő a pályázat benyújtása és a formai szempontból történő ellenőrzése, a befogadás között,
 - a befogadás és a tartalmi értékelés, ill. a támogatási döntés meghozatala között,
 - illetve a bíráló bizottság támogatási döntése és a szerződés megkötése között,
 - valamint a kifizetési kérelem (formailag és tartalmilag is befogadott) beérkezése és a pénz átutalása között.
- A hiánypótlásra felszólított pályázatok aránya a beérkezettekhez képest:
 - a befogadást megelőzően,
 - a befogadás után, „tartalmi” hiánypótlás,
 - ill. a nyertes pályázók elszámolásakor.
 - A támogatási intézmények működésére költött összeg aránya a pályázatokon megítélt és lehívott támogatások összegéhez képest (itt nem csak a technikai segítségnyújtás összegeit kell nézni, hanem a bér jellegű költségeket és a kapcsolódó anyagi jellegű költségeket, iroda és technikai költségeket, amortizációt stb.).
 - A végső kedvezményezettek, illetve szakértők (szubjektív) értékelése.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága – program és projekt szint.

Programszintű megközelítések:

- A támogatási szerződésekkel lekötött és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya a teljes támogatási keretben.
- Az egy támogatási szerződésre jutó uniós támogatás átlagos összege, mely kiváló mutatószáma a támogatási koncentrációnak. Ezt érdemes külön-külön megnézni az állami háttérintézményekkel (központi projektek is), vállalkozásokkal és civil szférával kötött támogatási szerződések esetében.
- Az ország gazdasági (GDP növekedés) és infrastrukturális fejlődésében az uniós támogatások hozzáadott értéke (a költségvetés és a vállalkozói szféra befektetéseinek aránya az uniós támogatás összegéhez viszonyítva), melyet konvencionális – bruttó hatáselemzésnek is nevezhetünk.

Projektszintű megközelítések:

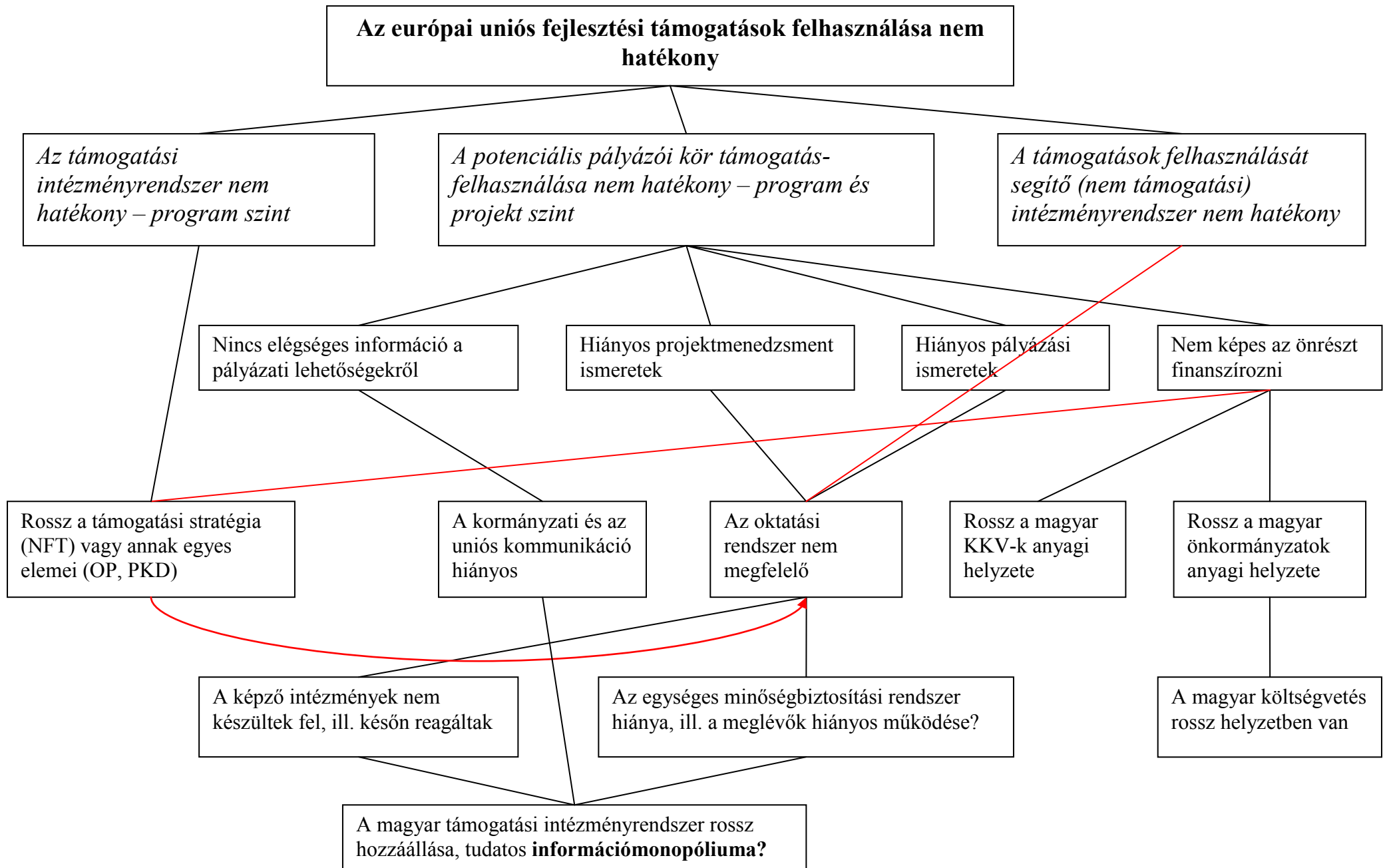
- A végső kedvezményezettnek a támogatási szerződésben megítélt és a pénzügyi időszakban le is hívott, elszámolt pénzek aránya.
- A végső kedvezményezett anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenységé az uniós támogatás hatására hogyan változott a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában.
- Mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg.

3. A támogatások felhasználását segítő (nem támogatási) intézményrendszer hatékonysága – szintén nem tartozik a jelenlegi publikáció kutatásához, azonban meg kell említeni, hogy annak mérésére is van lehetőség különböző mérőszámokkal:

A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonyságát a következő indikátorokkal lehet kifejezni:

- A magyar bankrendszer hatékonysága:
 - Az uniós pályázatokhoz kiadott bankgarancia ígérvények kiadásának átlagos ideje.
 - Az uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez mérve.
- Az oktatási intézmények, valamint tanácsadók, pályázatírók hatékonysága:
 - 2004-2006 időszakban képzett pályázatírók és uniós projektmenedzserek száma,
 - a tanácsadókat, pályázatírókat igénybe vett kedvezményezett kör beadott és nyertes pályázatainak aránya.

A támogatási intézményrendszer működésével kapcsolatban már több lehetséges problémát is felvettem, nézzük meg ennek problémáivá alakított vázát.



1. ábra

Az alapvető problémák, ami miatt a potenciális pályázói kör támogatás-felhasználása nem hatékony, a következők: a pályázók, végső kedvezményezettek pályázási és projektmenedzsment ismeretei hiányosak. Ennek okai között felmerül a magyar oktatási rendszer felkészületlensége.

Az „új” támogatási rendszer 2004. január 1-én történt bevezetése nem csak profi pályázatírókat, de az oktatási intézményeket is kihívások elé állította. Erre csak kevés intézmény tudott időben reagálni. Voltak kísérletek már 2003 során pályázatíró és projektmenedzsment képzések indítására. Az (akkori nevén) Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem úttörő szerepet játszott a saját „EU Források és Programmenedzsment 2004-2006” képzésének beindításával. Azonban ezen képzések még csak a támogatási intézményrendszerből „kiszivárgott”, a félkész Nemzeti Fejlesztési Terv és az Európai Unió más tagállamainak valamint a korábbi, Magyarországon is pályázható PHARE projektek gyakorlata alapján összeállított képzések voltak, kevés, az új rendszerben ténylegesen használható útmutatással. Ennek okait a magyar támogatási intézményrendszerben, annak információmonopóliumában kell keresni, melyből adódott az egységes elvárások megfogalmazásának hiánya az uniós pályázatírókkal és projektmenedzserekkel szemben. Ez a hozzáállás idővel azonban módosult, sőt a magyar közigazgatásban elsők között sikerült „szolgáltató”, „felhasználóbarát” intézményeket létrehozni. Ez persze csak bizonyos operatív programok esetében igaz.

A projektek nem hatékony kivitelezésének további oka lehet a végső kedvezményezettek önrész-finanszírozási képessége, illetve képtelensége. Ennek okai lehetnek részben az önkormányzatok és a kis és közepes méretű vállalatok finansziális problémái, illetve a Nemzeti Fejlesztési Tervben és kiegészítő dokumentumaiban szabott túlzott feltételek. Az önrész előteremtő képesség ill. képtelenség okai a költségvetés alrendszereiben és a privát szférában külön-külön vizsgálatot igényel.

Felmerül még egy további kérdés is: Vajon van-e elégséges információjuk a potenciális pályázóknak, a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott célcsoportoknak a pályázati lehetőségekről? Ez utóbbi kérdésre egyértelműen igennel lehet válaszolni. Ma már gyakorlatilag a nem EU-s pályázatok ismertsége jóval kisebb, mint az NFT-alapú pályázatoké. Ezen ismertséget a kormányzat elképzelése szerint javítani fogja még a nagyrészt európai uniós pénzekből, 2006 február-áprilisra tervezett kommunikációs kampány, melyre előreláthatólag 2-2,5 milliárd forintot költenek.

A pályázók és pályázatírók kezdeti felkészületlenségét ellensúlyozza az elmúlt másfél évben szerzett sok (pozitív és negatív) tapasztalat, ez azonban nem vonatkozik a

projektmenedzsment ismeretekre. Ez utóbbi komoly hiányosság a pályázaton elnyert pénzek felhasználásakor és az elszámolásakor fog jelentkezni. Ezen munka segítésére – egyébként szintén európai uniós pénzből – európai uniós projektek megvalósítását segítő projektmenedzsment program készül a Promóció elnevezésű projekt keretében, melyen a Magyar Tudományos Akadémia Számítástechnikai és Automatizálási Kutatóintézete, a Budapesti Műszaki és Gazdálkodástudományi Egyetem Távközlési és Médiainformatikai Tanszéke, a Budapesti Corvinus Egyetem és az Arvato Systems Kft. konzorciuma dolgozik.

Az uniós támogatások lehívásának hatékonysága alapvetően a rendelkezésre álló pénz lekötésének, lehívásának arányából állapítható meg. A lehívás hatékonysága mérhető program és projektszinten egyaránt. A támogatások felhasználásának hatékonysága azonban bonyolultabb, jóval összetettebb megközelítést igényel. Itt alapvető fogalmi különbséget kell tenni a támogatások lehívása és felhasználásának hatékonysága között. A pénzt „elkölteni” sokkal könnyebb, mint felhasználni úgy, hogy az tényleg hozzáadott értéket tartalmazzon akár a gazdaság, akár a tudományos eredmények tekintetében.

Nagy szerepe volt a monitoringnak a rendszerrel kapcsolatos anomáliák rendszerbe való beépítésében, mivel a rendszer úgy tűnik rugalmas, és be tudja fogadni a pályázók részéről érkező kritikai észrevételeket.

Adatfelvétel az elemzéshez

A kutatáshoz szükséges adatok forrása indikátoronként, mutatószámokként eltérő. A kutatásom adatigényének kielégítéséhez nagyban kell támaszkodnom a meglévő adatbázisokra. Ez elsősorban a magyar támogatási intézményrendszer által létrehozott és működtetett Egységes Monitoring és Információs Rendszert (EMIR) jelenti. Ezen rendszer tartalmazza az összes beadott pályázat adatait és sorsát, vagyis a beadás, a döntés, a szerződéskötés és a kifizetések idejét és adatait. További adatforrás a végső kedvezményezettek megkeresésével, mintavételen alapuló felmérés.

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága – program szint

Az indikátorokhoz szükséges adatok a 2004, 2005 és 2006-os év állami intézményekre vonatkozó költségvetésében, zárszámadásában, illetve az EMIR-ben megtalálhatóak

(lesznek), a pályázók értékelését mintavétel alapján, személyes beszélgetés, valamint adatlapos felmérés segítségével lehet elvégezni.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága – program és projekt szint.

Programszintű megközelítések:

- A támogatási szerződésekkel lekötött és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya.
- Az egy támogatási szerződésre jutó uniós támogatási összeg aránya kiváló mutatószáma a támogatási koncentrációnak. Ezt érdemes bontani állami háttérintézmény, vállalkozás és civil szféra által kötött szerződésekre.

Itt kizárólag az EMIR, illetve a Magyar Államkincstár, mint Kifizetési Hatóság adataira lehet támaszkodni.

- Az ország gazdasági (GDP növekedés) és infrastrukturális fejlődésében az uniós támogatások hozzáadott értéke (a költségvetés és a vállalkozói szféra befektetéseinek aránya az uniós támogatás összegéhez viszonyítva).

Ennek mérése az egyik legnehezebb feladat. Az infrastrukturális fejlődést az elvégzett nagyberuházások eredményeit mérő adatokkal lehet kifejezni: A csatornázott háztartások aránya az összes háztartáshoz képest, új ill. felújított autópályák, gyorsforgalmi utak hossza, felújított, illetve villamosított vasútvonalak hossza, ezek változása és az uniós támogatások és nemzeti ráfordítások összege. Az uniós támogatások hozzáadott értékéről, és annak Magyarország gazdasági növekedésében való szerepéről végeznek vizsgálatot különböző kutatóintézetek és állami intézmények (Pénzügyminisztérium, Statisztikai Hivatal).

Projektszintű megközelítések:

- A végső kedvezményezett által támogatási szerződésben elnyert és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya.

Itt részben az EMIR, illetve a Magyar Államkincstár, mint kifizetési Hatóság adataira tudok támaszkodni, részben pedig a külön felmérések során kapott eredményekre.

- Hogyan változott a végső kedvezményezett anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenysége az uniós támogatás hatására a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában?
- Mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg?

Ezen két kérdés megválaszolásához eddig gyakorlatilag nem állt rendelkezésre semmilyen megbízható módszertan. Azonban a németországi Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és Prof. Gerd Ronning által 2000 óta az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásából végzett kutatások eredményeképp egy új módszertant dolgoztak ki ennek mérésére. Egy gondosan összeállított kérdőíven, önbevallás alapján válaszolnak a kedvezményezettek a kérdésekre, és írják meg szubjektív véleményüket is. A módszertant a publikáció utolsó fejezetében részletesen is ismertetem.

3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.

- A magyar bankrendszer hatékonysága:
 - Az uniós pályázatokhoz kiadott bankgarancia ígervények kiadásának átlagos ideje.
 - Az uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez mérve.

Sajnos elég valószínűtlen, hogy bármely kereskedelmi bank is rendelkezésre bocsásson ilyen adatokat. Erről információkat alapvetően a mintavételen alapuló felmérésből lehet kapni.

- Az oktatási intézmények hatékonysága:
 - 2004-2006 időszakban képzett pályázatiírók és uniós projektmenedzserek száma,
 - a tanácsadókat, pályázatiírókat igénybe vett kedvezményezetti kör beadott és nyertes pályázatainak aránya.

Ezen adatok összegyűjtéséhez külön felmérést kell elvégezni az ilyen képzést indított egyetemek és oktatási intézmények megkeresésével. Ezen intézmények száma, beleszámítva a kisebb vállalkozások által indítottakat is nem több harmincnál, így teljes mintavétel és a

személyes megkeresés lehetséges. A pályázati tanácsadók, ill. pályázatírók által készített uniós pályázatok számáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok. Több uniós pályázatnál külön rákérdeztek erre, azonban nem minden kiírásnál. Az erre a kérdésre adott válaszok sem tekinthetők mindig megbízhatónak, mivel a pályázatíró személyének felfedése esetleg összeférhetlenséget vetett volna fel a pályázat bírálatakor.

A kutatás céljai

A kutatás legfőbb célja, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony legyen a 2007-2013-as időszakban.

Ennek eléréséhez a probléma megfogalmazásakor felállított három fő pillérben eszközölt változtatások szükségesek. 1. A támogatási intézményrendszer átalakítása – program szint, 2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának segítése – program és projekt szint, 3. A támogatások felhasználását segítő nem támogatási intézményrendszer motiválása a hatékony működés érdekében.

1. A támogatási intézményrendszer átalakítása – program szint.

A támogatási intézményrendszer hatékonyra tételéhez a szolgáltató államigazgatás megteremtése szükséges. Ehhez elengedhetetlen a munkatársak képzése, szakmai, emberi és problémamegoldó képességének fejlesztése, de különösen fontos a döntéshozatali rendszer és az ügymenet felgyorsítása. Ennek alapfeltétele az intézményi struktúrák, döntési kompetenciák átvilágítása, átláthatóvá tétele és egyszerűsítése. További fontos eleme, véleményem szerint, a hatékonyság növelésének, hogy a gazdasági szférának nyújtandó támogatások arányát (az állami háttérintézmények által megvalósítandó központi pályázatokhoz képest) növelni kell a 2007-2013-ra szóló Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakításakor, melyhez az érdekegyeztető fórumok aktív bevonása az előkészítő munkába adhatja a garanciát.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának segítése – program és projekt szint.

A potenciális pályázók és végső kedvezményezettek körében elengedhetetlen tudatosítani a pályázatírási, de mindenekelőtt a projektmenedzsment ismeretek szükségességét. Ilyen képzések már most léteznek, ezek kommunikációja, minőségbiztosítása viszont hiányos, így ezen a téren szükség van ösztönzésre az állami szféra részéről. Az önrész finanszírozásának problémája a kis és közepes méretű vállalatok nagy részének nem kielégítő finansziális helyzetére vezethető vissza. Itt csak a központi állami gazdaságpolitika deregulációs politikája érhet el előrelépést, melyhez feltétlenül kapcsolódnia kell a kis és középvállalkozókra rakódó közterhek mérséklésének. Az önkormányzati finanszírozás problémája azonban csak egy átfogó közigazgatási reformmal oldható meg.

3. A támogatások felhasználását segítő nem támogatási intézményrendszer motiválása a hatékony működés érdekében.

Az állam a magyar bankrendszert nem tudja központilag megváltoztatni, viszont az uniós pénzügyi piacok liberalizációjával növekvő verseny jó hatással lehet a bankok hitelezési feltételeinek realisabbá, egyszerűbbé, vállalkozóbarátabbá válására.

Az állam a már sokat emlegetett oktatási intézményeket azonban a törvényi feltételek módosításával, liberalizálásával tudja ösztönözni a kis és közepes méretű vállalatoknak nyújtható oktatási, illetve tanácsadási szolgáltatások megteremtésében. Az új magyar felsőoktatási törvény talán ezen irányban pozitív hatást fog gyakorolni a rendszerre.

A pályázatíró cégek köre már nagyrészt kialakult, nehéz erre a piacra betörni, és még nehezebb fennmaradni. Ezen cégek is belátták, hogy a „nagy üzlet” nem a pályázat megírásában, hanem annak menedzselésében van. Így ez a piac is átalakulóban van, és itt nincs szükség állami beavatkozásra, legfeljebb egy minőségbiztosítási rendszer felállítására, mely segítheti a pályázókat és a végső kedvezményezetteket a számukra legoptimálisabb szolgáltatások eléréséhez. Ennek szerepét a SAKK mellett több más intézmény által (MKIK, Budapesti Corvinus Egyetem, GKM Multiplikátor képzés) tölti be párhuzamosan.

Az európai uniós támogatások projektszintű hatékonyságának egy lehetséges mérési módszere

Mint korábban említettem, a Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és Prof. Gerd Ronning által 2000 óta az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásából végzett kutatások eredményeképp egy új módszertant dolgoztak ki, melynek lényege, hogy mérhetővé vált egyes pénzügyi intézkedések, támogatások nettó hatása a kedvezményezettek szintjén. Ez a módszer nem csak az európai uniós támogatások hatékonyságának mérésére alkalmas, hanem bármilyen anyagi támogatás hatékonyságának mérésére.

A módszertan mérhető teszi, hogy a kedvezményezett anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenysége az uniós támogatás hatására hogyan változott a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában, illetve hogy az mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg. A projekt során a kedvezményezettek elsősorban magánszemélyek voltak, azonban az RWI Essen kutatóintézetnél folytatott kutatásaim azt mutatják, hogy a módszer továbbfejleszhető úgy, hogy vállalatoknak, illetve non-profit szervezeteknek nyújtott támogatások hatékonysága is mérhető válhat.

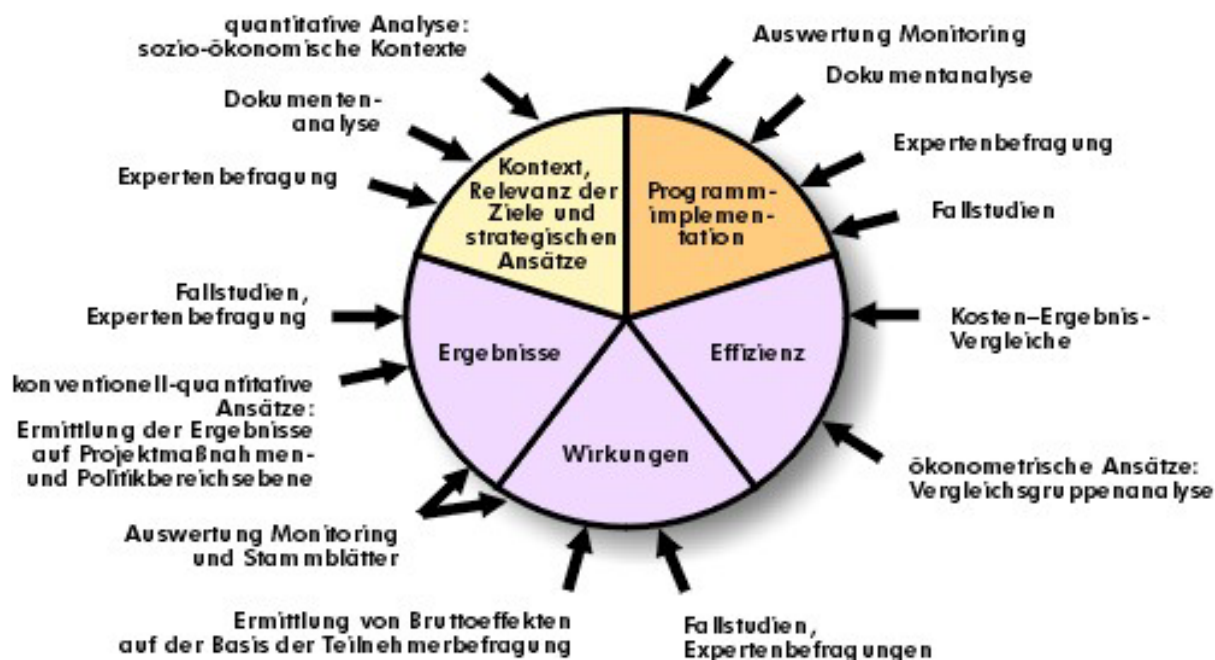
A módszer alapjai – „módszertani mix”

A kutatás során – az ESF elvárásainak megfelelően – az új módszer kidolgozáskor több már bevált kutatási technikát ötvöztek az újonnan kidolgozott módszerrel. Ennek összefoglaló ábráját láthatják.

2. ábra⁵

⁵ Fordítás óramutató járásának megfelelően:

1. Program megvalósítás: a monitoring kiértékelése, dokumentumelemzés, szakértők megkérdezése, esettanulmányok
2. Hatékonyság: költség-haszon elemzés, ökonometriai adatok: összehasonlító csoportelemzés
3. Hatások: esettanulmányok, szakértők megkérdezése, a bruttóhatások kutatása a kutatásban résztvevők megkérdezése alapján
4. Eredmények: a monitoring és az alapidokumentumok kiértékelése, konvencionális mennyiségi adatok: az eredmények kutatása projekt és szakmapolitikai (program) szinten, esettanulmányok, szakértők megkérdezése
5. Környezet, a célok relevanciája és stratégiai feltételezések: szakértők megkérdezése, dokumentumelemzés, mennyiségi elemzés: társadalmi-gazdasági összefüggések.



Forrás: az RWI ESF-projekt honlapja /2005. november 10./

Az óramutató járásának megfelelően a „módszertani mix” a következő:

1. Az adott támogatási program megvalósítását kutatják a monitoring eredmények segítségével, a programot megalapozó dokumentumok (joganyagok, eljárási szabályok stb.) elemzésével, a program megvalósításában résztvevő szakértőkkel való konzultációval, az adott program által támogatott egyes, speciális esetek tanulmányozásával.

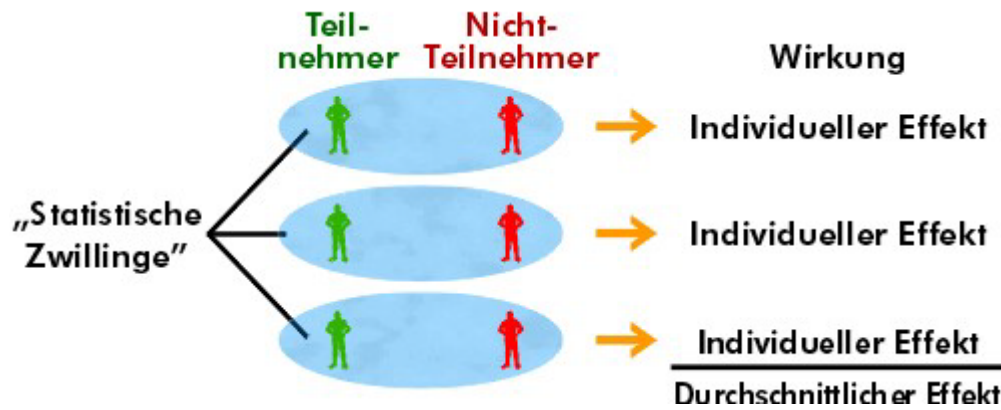
2. A program hatékonyságának vizsgálatára két módszert használnak, az egyik a jól ismert költség-haszon elemzés, vagyis hogy egy adott program esetében a támogatásokra fordított egységnyi költség után mekkora a hozadék, vagyis mekkora a határköltség és a határhaszon. A módszer legnagyobb újdonsága az ökonometriai elemzés, az összehasonlító csoportelemzés, amit a „matching”⁶ elnevezésű statisztikai módszerrel végeznek.

Ennek lényege leegyszerűsítve a következő: A program által érintett egyének közül bizonyos indikátorok alapján (nem, életkor, lakóhely, végzettség stb.) összeállítanak egy csoportot, akik támogatást kaptak, illetve összeállítanak egy kontrollcsoportot is, melyben ugyanolyan aránnyal szerepelnek a különböző indikátorok szerint az egyének. Az összehasonlításhoz a legjobb, ha ún. „statisztikai ikreket” párosítanak össze. A két csoportot vizsgálat alá vetik, hogy bizonyos szempontok szerint, hogy alakult az életük a támogatáshoz való hozzájárulás

⁶ A „matching” eljárásról bővebben lásd: F. Stuart Chapin: Experimental Designs in Sociological Research, New York, Greenwood Press, 1974. illetve Markus Gangl – Thomas A. DiPrete: Kausalanalyse durch Matchingverfahren, in Andreas Diekmann (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln, 2004.

után, és így következtetéseket tudnak levonni az egyénekre vonatkozóan. Az így kapott nettó hatásokat bruttó hatássá kummulálva megkapjuk az átlagos hatást, amit az adott támogatás kiváltott.

3. ábra⁷



Forrás: az RWI ESF-projekt honlapja /2005. november 10./

3. A program hatásainak mérésére a „matching” módszertan segítségével kapott nettó adatok bruttóvá kummulálásával kapott eredmények, illetve monitoring jelentések elemzése, és további esettanulmányok és a programban résztvevő szakértőkkel való beszélgetések alkalmasak.

4. A program eredményeinek kutatására a konvencionális, kvantitatív elemzések révén van lehetőség, mely a program és politikai szintű eredmények megfigyelését jelenti. Ennek a hagyományos módszernek az a nagy hibája, hogy a támogatási program hatását nem a konjunkturális és más torzító tényezők figyelembevételével elemzi, így annak eredménye sokszor nem tükrözi a valóságot.

5. A célok relevanciájának megállapításához és a stratégia felülvizsgálatához a dokumentumelemzésen és a szakértői vélemények meghallgatásán túl szükséges a társadalmi-gazdasági összefüggések vizsgálata egy kvantitatív elemzés segítségével.

Adatfelvétel és elemzés

Az adatfelvétel folyamata a teljes támogatotti kör megkeresésén alapuló, statisztikai mintavétellel történik. Probléma lehet azonban, hogy az amúgy is behatárolt a támogatotti kör

⁷ Fordítás:

„Statisztikai ikrek”, Résztvevő személyek, Nem-résztvevő személyek, Hatás, egyéni hatás, átlagos hatás

válaszadási hajlandósága alacsony, így előfordulhat, hogy a postai úton való megkeresés eredménye nem lesz statisztikailag szignifikáns. Az RWI kutatásai során a postai úton történt megkereséskor 20-25%-os válaszadási hajlandóság volt a magánszemélyek részéről, mely jónak mondható. Az így visszaérkezett adatok (600-800 intézkedésenként eltérően) megfelelő alapot adtak egy statisztikai mintavételen nyugvó elemzéshez. A kérdőív összeállítása során a kérdéseket tesztcsoporton kipróbálták, és elvégezték a szükséges módosításokat, mely még a válaszadók számára bizonytalan pontokon próbált finomítani. Ennek ellenére a kötött válaszokon túl mindig volt egy „egyéb” rubrika, mely bár a gépi feldolgozást megnehezítette, azonban pontosította a válaszokat bizonyos esetben. Az így beérkezett adatokat egy ökonometriai modell segítségével dolgozták fel.

A célcsoport felmérésével párhuzamosan nyilvános adatbázisból választották ki a kontrollcsoportot is. A kontrollcsoport kiválasztásakor figyelemmel kell lenni a csoport összetételére, melyet a „matching” indikátorok figyelembevételével kell megállapítani. Itt is ügyelni kell azonban arra, hogy a megkeresett személyek közül nem fog mindenki válaszolni, sőt valószínűleg motiváció híján a válaszadási hajlandóság a célcsoporténál kisebb lesz. Ennek tudatában kell elvégezni a megkereséseket.

Fel kell azonban hívni az olvasó figyelmét egy igen fontos zavaró tényezőre. A „statisztikai ikrek” esetében, ami a legideálisabb párosítás a „matching” módszerhez, felmerül egy komoly kérdés, ha mind a két alany ugyanolyan hátrányokkal küzd és ugyanabban az előnyökben részesült, akkor minek alapján kapott az egyik támogatást, a másik pedig nem!? Ezen probléma feltárására több lehetőséget is meg kell vizsgálni a két alany informáltságát, döntést befolyásoló (lobbi) képességét, vagy kapcsolatrendszerét, földrajzi fekvését, melyből jobb, ha minél több mérhető indikátor bekerül a „matching” indikátorok közé és csak a nem, ill. nehezen mérhető tényezőket vizsgáljuk az összehasonlító („matching”) elemzés keretein kívül.

Az „matching” eljáráshoz beérkezett adatok elemzése után a célcsoport és a kontrollcsoport összesített adatai alapján megkapjuk a csoportokra jellemző bruttó, kumulált hatást, ami összehasonlíthatóvá teszi a két csoportot, és így megfigyelhető, hogy az adott intézkedésnek, mely lehet állami vagy európai uniós támogatás vagy segély magánszemélyek, de akár vállalatok, non-profit szervezetek számára is, milyen hatása volt, illetve hatékony volt-e?

Konklúzió – Magyarországon történő alkalmazás lehetőségei

Az Európai Bizottság, illetve az RWI és konzorciumi társai várakozásai szerint az elvégzett ötéves kutatás eredményeit más országok, illetve másfajta intézkedések, támogatások esetében is át lehet ültetni. Az új módszer továbbfejlesztésére, illetve a helyi, esetünkben a magyar sajátosságokhoz, való adaptálásához további kutatások, illetve a módszer folyamatos tesztelése szükséges. A kutatást a Budapesti Corvinus Egyetem MTA TKI Európa Kutatócsoportja tovább fogja folytatni az egyetem által biztosított keretekben, azonban a módszer teszteléséhez, adatfelvételekhez, a „best practice” mélyebb megismeréséhez és a folyamatos konzultációhoz, tapasztalatcseréhez a német kutatóintézetekkel külső források bevonása szükséges.

Az európai uniós támogatások hatékonyságának, hatásosságának mérése nem csak az elméleti kutatóknak érdekes kérdés, hanem a támogatás- és fejlesztéspolitika döntéshozóinak is. Nem mindegy ugyanis, hogy az egyes pályázati intézkedések, kiírások közül melyiket milyen hatékonysággal bonyolítják le. Ezen kutatás eredményeinek gyakorlatba való átültetése komoly haszonnal járhat a 2007-2013 között Magyarország számára lehívható pénzek elosztásában, és nagyban befolyásolhatja a következő pénzügyi időszakra történő programozás kimenetelét.

Felhasznált irodalom

Becsky Róbert – Izikné Hedri Gabriella: Az Európai Unió regionális politikája, Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 2004.

Horváth M. Tamás: A regionális politika közigazgatási feltételei, MKI, 2004.

Kengyel Ákos: Kohézió és finanszírozás, Európai Tükör, 2005. június

Nagy Sándor Gyula - Trombitás Zoltán (szerk.): Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz 2., EU Munkacsoport, Budapest 2004.

Nagy Sándor Gyula: A magyar támogatási intézményrendszer hatékonysága és 2004 évi működésének kritikus értékelése, in Társadalom és Gazdaság Különszáma, Budapest, in Társadalom és Gazdaság, Budapest, 2006. január-február (megjelenés alatt)

Pogátsa Zoltán: Europe Now – Hungary's preparedness for the EU's Structural and Cohesion Funds, ISES Books, 2004.

Szemlér Tamás: EU-költségvetés 2007-2013: érdekek és álláspontok, VKI, 2004.

Szemlér Tamás: Magyarország felkészülése az EU-csatlakozásra a regionális politika területén, külön tekintettel az intézményi és pénzügyi kérdésekre, VKI Kihívások, 2001. március

EU Tanulmányok, NFH, 2003-2004:

Török Ádám: Mit mivel mérünk? A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról, EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH. 2004.

Tót Éva: Az egyeztetési folyamatok szerepe a magyar Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP) megalkotásában, EU-Tanulmányok 3. kötet, NFH. 2004.

Somlyódy Edit: Az uniós tagországok közigazgatásának szerepe a strukturális politika végrehajtásában, EU-Tanulmányok 4. kötet, NFH. 2004.

RWI-ÖSTRA-Ronning: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Massnahmen des ESF in Deutschland – Förderperiode 2000-2006 OP des Bundes Ziel 1, RWI, Essen, 2005.

RWI-ÖSTRA-Ronning: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Massnahmen des ESF in Deutschland – Förderperiode 2000-2006 EPPD Ziel 3, RWI, Essen, 2005.

Az RWI Essen ESF-projekt honlapja: http://www.rwi-essen.de/servlet/page?_pageid=438&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

Markus Gangl – Thomas A. DiPrete: Kausalanalyse durch Matchingverfahren, in Andreas Diekmann (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln, 2004.

F. Stuart Chapin: Experimental Designs in Sociological Research, New York, Greenwood Press, 1974.