

Bakucs Zoltán – Fertő Imre

A vidékfejlesztési programok hatáselemzésének problémái a nemzetközi tapasztalatok tükrében

Nehéz a fejlett országokban túlértékelni a vidékfejlesztés szerepét. Az OECD-országok területének 75 százaléka számít vidéki területnek, míg a lakosság egynegyede továbbra is vidéken él.¹ Az elmúlt évtizedekben nemcsak a fejlett országokban, hanem gyakorlatilag az egész világban drámaian megnőtt a mezőgazdasági termelékenység, ami nemzetgazdasági és hatékonysági szempontokat figyelembe véve örvendetes, ugyanakkor a jelentős mértékű agrártámogatások mellett is csökkent a mezőgazdasági foglalkoztatottság, illetve a mezőgazdaság súlya a nemzetgazdaságok kibocsátásában. Ma a mezőgazdasági output a fejlett országok GDP-jének 2 százalékára tehető. Az EU-27 egészét tekintve, a vidéki földhasználat, ideértve az erdészetet is, 96 százaléka mezőgazdasági célú. Ez azonban csupán 13 százalékban járul hozzá a vidéki foglalkoztatottsághoz (az OECD-államokban ez még kevesebb, alig 10 százalék), és csak a vidéket tekintve is pusztán 6 százalékos bruttó hozzáadott értéket képvisel.² Továbbá 2000-ben az egy főre eső GDP vidéken a teljes nemzetgazdaság 86 százaléka volt, mi több, egy stabilan csökkenő trend figyelhető meg.

A fenti folyamatok folyamányaként is a vidéki térségekre évtizedeken át széles körben úgy tekintettek mint a csökkenés, a fogyás szinonimájára. Ez a vélemény gyakran összekapcsolódott ezek számos olyan kedvezőtlen tulajdonságával, amelyet a vidéki térségek jellemzőinek tekintettek.³

A vidéki térségekben a mezőgazdaságnak továbbra is jelentős, igaz csökkenő szerepe van. A feldolgozóipar, amely korábban képes volt foglalkoztatni a mezőgazdaságból kiszoruló munkaerőt, szintén válságban van, ezért a szolgáltató szektorra marad a vidéki foglalkoztatás gondja.

A vidéki térségek hátrányban vannak a nagyvárosi körzetekkel szemben, amelyek élvezik az agglomerációs és a növekvő mérethozadékból származó előnyöket. Hasonló színvonalú szolgáltatások finanszírozása a vidéki térségekben csak magasabb tranzakciós és egységköltséggel jár a városi régiókkal való összehasonlításban.

Bakucs Zoltán (1976) – tudományos főmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, valamint tudományos munkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, zoltan.bakucs@krtk.mta.hu

Fertő Imre (1965) – tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, valamint tanszékvezető egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, imre.ferto@krtk.mta.hu

¹ OECD: *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. OECD Párizs 2006.

² Uo.

³ OECD: *What is the future for our countryside?* OECD Paris 1993.

Számos vidéki térség nehezen köthető össze a közlekedési és kommunikációs hálózatokkal, amelyek a városi központokhoz kapcsolódnak. Ezek a tényezők viszont alapvető forrásai az információnak, az innovációnak, a technológiának és a pénzügyi eszközöknek.

Ezek a jellemzők együttesen a gazdasági lehetőségek szűkösségét eredményezhetik, különösen a jól fizetett foglalkozások tekintetében, ugyanakkor alacsonyabb egy főre jutó jövedelmeket, csökkenő színvonalú közszolgáltatásokat, ami nagyarányú elvándorláshoz vezet elsősorban a fiatalabb korosztályoknál. Következésképpen a csökkenő és idősödő vidéki népesség veszélyezteti a vidéki térségek fennmaradását.

Mindezek tükrében nem meglepő, hogy a vidékfejlesztés problémája a fejlett gazdaságokban is prioritássá vált. A viszonylag korai problémafelismerés ellenére a szakpolitikai reakciók felemásak voltak, ami a vidékfejlesztés kérdésének komplexitásából fakadt. Mivel sokan úgy tekintettek a vidékre, mint ahol mindig a mezőgazdasági termelés a meghatározó, ezért a vidékfejlesztés problémája először az agrárpolitika keretében jelent meg. A vidékfejlesztés agrárius jellege mai napig meghatározó, a vidékfejlesztési programok keretében döntően továbbra is a mezőgazdaság burkolt vagy kevésbé burkolt támogatása folyik.

Másrészt a zavart az is fokozta, hogy a regionális egyenlőtlenségek kezelésére a fentiekkel párhuzamosan létrejöttek a regionális fejlesztési programok és azok intézményrendszerei. Ezért sokszor a politikai döntéshozatali rendszerben kompetenciagondok vannak, nem tudni, hogy mi a különbség a regionális és a vidékfejlesztés között, milyen probléma/feladat melyik szakpolitika hatásköre.

A vidékfejlesztéssel kapcsolatos kutatások szintén magukban hordozzák e sajátos genezis gondjait. Egyrészt a vidékfejlesztési kérdések természetüknél fogva interdiszciplináris jellegűek, hiszen magukba foglalhatják a különböző tudományok széles körét, beleértve a szociológiát, a politikatudományt, a közgazdaságtant, a földrajzot, az ökológiát, a környezettudományokat stb. Ugyanakkor a különböző tudományterületek többnyire csak a saját szakmai szempontjaik szerint elemzik a vidékfejlesztési kérdéseket, ritka esetekben találkozhatunk inter- vagy multidiszciplináris megközelítéssel. A vidékfejlesztési politikák sokcélúsága, széles körű eszközzel, változatos intézményrendszere szintén megnehezíti azok értékelését.

A fentiekből következően nem vállalkozhatunk a vidékfejlesztési politikák hatásaival foglalkozó irodalom átfogó bemutatására. Tanulmányunkban elsősorban az EU vidékfejlesztési gyakorlatával kapcsolatos alapvetően közgazdasági hatásvizsgálatokra koncentrálnunk. Ennek további indoka, hogy a szakpolitikai intézkedések értékelése döntően valamilyen gazdasági indikátorhoz kapcsolódik, mint a például a jövedelem vagy a munkaerő-piaci helyzet.

Vidékfejlesztési programok hatáselemzésének elméleti kérdései

A vidékfejlesztési programok egyre fontosabbak mind a közösségi költségvetésben, mind a döntéshozók számára. Ezért meglepő, hogy az egyes programok sikerének vagy kudarcának meghatározó tényezőit elemző kutatásokból meglehetősen kevés található a nemzetközi irodalomban. Ugyanakkor a vidékfejlesztési programoktól is elvárt pozitív hatások elemzése, mint például a munkahelyteremtés más kapcsolódó kutatásokban megjelenik. Például az agrárpolitika munkaerőpiacra vagy annak regionális aspektusaira gyakorolt hatását egyre több kutatás

vizsgálja (például Breustedt és Glauben,⁴ Esposti,⁵ Elek és szerzőtársai,⁶ Petrick és Zier⁷). Az ilyen vizsgálatok horizontja egyrészt szűkebb, mivel csak a mezőgazdasági munkaerőpiaccal foglalkoznak, másrészt viszont tágabb, mivel a pénzügyileg sokkal jelentősebb mezőgazdasági támogatások hatását elemzik. Swinnen és Van Herck⁸ úgy érvelnek, hogy az agrárpolitika kudarca a mezőgazdasági munkahelyek megtartásában nyilvánvaló, hiszen a jelentős támogatások ellenére a mezőgazdaságból való elvándorlás nem állt meg, hanem paradox módon fel is gyorsult. Ennek számos oka lehet. Goetz és Debertin⁹ úgy találták, hogy a mezőgazdasági támogatások felgyorsították a tőke-munka helyettesítést és a farmok átadásának ösztönzésével a szektorból való távozást. Petrick és Zier¹⁰ eredményei arra utalnak, hogy a nagy farmok több relatíve nagyobb hasznot húznak a támogatásokból a kisebbek kárára. Berlinschi és szerzőtársai¹¹ úgy érvelnek, hogy a támogatások révén a farmerek tovább javíthatják azokat a készségeiket, amelyek révén könnyebben találnak munkát magasabb bérért a gazdaság más ágazataiban. Röviden, míg a mezőgazdasági munkaerőpiacról és a mezőgazdasági termelők közötti jövedelemeloszlásról viszonylag sokat tudunk, akár regionális szinten is, addig a hasonló jellegű kutatások a vidékre kiterjesztve relatíve még gyermekcipőben járnak.

Mint látni fogjuk, ennek okai sokrétűek. Az első kérdés, a támogatási projektek által előírt, kötelező hatáselemzéseknek a programok résztvevői által tulajdonított fontosságához kapcsolódik, vagyis hogy a programok szereplői mennyire tartják fontosnak a hatásvizsgálatot. A tapasztalat azt mutatja, hogy miután a finanszírozásról szóló döntés megszületett, a szereplők kevésbé érdekeltek a kiértékelésben, ugyanis ez a kötelező tevékenység mind a résztvevők, mind a tagállamok számára erőforrások lekötésével jár, ezért késztetve érzik magukat, hogy ezen spóroljanak. Mindez a programokban való részvételre is kihathat, hisz ha a projektek közvetlen haszonélvezői (akik gyakran gazdálkodók) úgy érzik, költséges számukra a jövőbeli hatásvizsgálat, akár el is állhatnak a projektben való részvételtől.

A második kérdéskör, amellyel bővebben foglalkozunk, a hatásfelmérés technikai nehézségeihez kapcsolódik. A nehézségek elsősorban a programok komplex hatásainak kvantitatív felmérésében jelentkeznek, hiszen egyrészt egy policy célra több futó program is hatást gyakorol, másrészt egy program közvetve vagy közvetlenül több prioritásra gyakorol pozitív vagy éppenséggel nem kívánt hatást.

⁴ G. Breustedt – T. Glauben: *Driving Forces behind Exiting from Farming in Western Europe*. *Journal of Agricultural Economics* (2007) 58(1). sz. 115–127.

⁵ R. Esposti: *Regional growth and policies in the European Union: Does the Common Agricultural Policy have a counter-treatment effect?* *American Journal of Agricultural Economics* (2007) 89. sz. 116–134.

⁶ Elek S. – Fertő I. – Forgács Cs.: *The possible effects of the CAP Reform on farm employment in Hungary*. *Agricultural Economics Review* (2010) 11(2). sz. 29–34.

⁷ M. Petrick – P. Zier: *Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture*. *Food Policy* (2012) 37. sz. 671–678.

⁸ J. F. M. Swinnen – K. van Herck: *Compensation Payments in EU Agriculture*. = G. Porto – B. M. Hoekman (ed.). *Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses*. World Bank, Washington D.C (2010).

⁹ S. J. Goetz – D. L. Debertin: *Why Farmers Quit: A County-Level Analysis*. *American Journal of Agricultural Economics* (2001) 83(4). sz. 1010–1023.

¹⁰ M. Petrick – P. Zier: *Regional employment impacts of Common Agricultural Policy measures in Eastern Germany: A difference-in-differences approach*. *Agricultural Economics* (2010) 42(2). sz. 183–193.

¹¹ R. Berlinschi – K. van Herck – J. F. M. Swinnen: *Subsidies and Agricultural Employment: The Education Channel*. (No published) Working Paper (2012).

Először az EU strukturális alapok felhasználásának reformja során (1988) jelentkezett az igény a regionális politika hatáselemzésére. Az elsődleges hatáselemzés gyakorlatát csak az 1980-as években a közösségi vidékfejlesztési programok beindulása, valamint a közös költségvetés sorozatos reformjai hozták el, és csak az 1990-es évek végére vált általánossá (Bradley és szerzőtársai¹²). A hatályos jogszabályok a kötelező ex ante és ex post hatásvizsgálatok mellett, az Igazgatóságokon (Directorate General, DG) keresztül megteremtették a szabályozási és felügyeleti hivatalokat is. Napjainkra a hatáselemzés az EU-programok szerves részévé vált. A 2007–2013 programozási periódusra a Bizottság egy egységes, Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) néven futó, policy hatáselemzésekre szolgáló keretet dolgozott ki, melynek fő célja a policy döntések, forráselosztások javítása, valamint elszámolási-elszámoltatási lehetőségek biztosítása. A CMEF rendszerét, elvárásait, valamint módszertanát a *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework*¹³ kézikönyv ismerteti. A keret, négyféle felmérést különböztet meg:

1. Ex ante felmérés, melynek célja a forráselosztás optimalizálása, valamint a programok minőségének a biztosítása, illetve a kiinduló helyzetet leíró mutatók rögzítése.
2. Folyamatos (on-going) felmérés, melynek célja a program lebonyolításának, valamint előmenetelének a vizsgálata, a gyakorlatba ültetés minőségének javítása, valamint felmérni a változtatásokra tett javaslatok helyénvalóságát, illetve készülni a félidős, valamint ex post felmérésekre.
3. Félidős (mid-term) felmérés.
4. Ex post felmérés. Célja a forrásfelhasználás mértékének megállapítása, a program hatásosságának és hatékonyságának felmérése, jövőbeli vidékfejlesztési stratégiákhoz felhasználható konklúziók levonása, a siker vagy kudarc okának feltárása, valamint best practice eljárás azonosítása.

A hatáselemzések az alkalmazott módszertantól függetlenül alapvetően három komponensből tevődnek össze. Az első lépés a felmérés megtervezése (ezen belül módszertan választása, megválaszolni kívánt kérdések megfogalmazása, terület, illetve vizsgálni kívánt program vagy intézkedés lehatárolása). Ennek alapján lehet felmérni a vizsgálathoz szükséges adatok típusát, rendelkezésre állását, valamint megtervezni az összegyűjtésüket (nem feldolgozott statisztikákkal, hanem kérdőívekkel, fókuszcsoportos megbeszélésekkel, interjúkkal, esettanulmányokkal operáló módszerek esetében ez a fázis igencsak időigényes lehet). A harmadik része az elemzésnek maga az analitikus folyamat, amely során elvégzik a hatáselemzést, és megfogalmazzák a konklúziókat és ajánlásokat. Az OECD tanulmánya¹⁴ alapján, módszertantól függetlenül, a hatáselemzések a következő kulcskérdésekre keresik a választ:

1. A politikai beavatkozás értelme: miért szükséges a kormányzatnak beavatkozni a vizsgált területen, és milyen torzítást vagy piaci kudarcot kíván a beavatkozás orvosolni?
2. Tartós fontosság: a gazdasági, szociális, környezeti változások fényében, a beavatkozás során kitűzött célok relevánsak maradnak?
3. Hatásosság: milyen mértékben sikerült a megfogalmazott célokat elérni?

¹² D. Bradley – J. Dwyer – B. Hill: *The Evaluation of Rural Policy in the EU*. Eurochoices (2010) 9(1). sz. 15–20.

¹³ European Commission: *Rural Development 2007–2013: Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Draft guidance document*. Directorate General for Agriculture and Rural Development EC, Brussels 2006.

¹⁴ OECD: *Methods to monitor and evaluate the impacts of agricultural policies on rural development*. Working Party on Agricultural Policies and Markets, TAD/CA/APM/WP 2/FINAL Paris 2009.

4. Hatékonyság: a program célkitűzéseit a lehető legkevesebb ráfordítással érték-e el?
5. Hatás: melyek a programnak tulajdonítható nettó változások/hatások a társasalmi-gazdasági vagy környezetvédelmi helyzetben?

Blandford és szerzőtársai¹⁵ szerint elsősorban a hivatalos ügymenetben különbözik az EU és az Egyesült Államok vidékfejlesztési program (RDP) hatásainak a felmérése. Míg az Egyesült Államokban nincs formális, minden programra alkalmazandó módszertan, addig az EU-ban ez pontosan meghatározott (1999 és 2005-ben megjelent Vidékfejlesztési Szabályozások szerint független ex ante, félidős, valamint ex post hatásmérések szükségesek minden RDP esetben. Blandford és szerzőtársai¹⁶ megfogalmazásában az Európai Bizottság (EB) szerint a hatásvizsgálat „a beavatkozások eredményeinek, a programok befolyásának, valamint a kielégíteni kívánt szükségletek szempontjából való megítélése”. Az EB a hatásmérések segítségével az alábbi célokat kívánja teljesíteni:

- jövőbeli beavatkozások, azaz a vidékfejlesztési programok megfogalmazásának, kiírásának az elősegítése;
- segítse az erőforrások hatékony elosztását;
- javítsa a beavatkozás minőségét;
- megalapozza a programok résztvevőinek elszámoltatását, esetleges felelősségre vonását.

Az vidékfejlesztési programokat (RDP) gyakran tágan értelmezhető célkitűzések jellemzik, így például az agrártermelés, illetve vidékfejlesztési célkitűzéseket nehéz egyértelműen különválasztani. Jellemzően komplex megvalósítási eszközöket használnak – ezért a programok hatásának a felmérése nehéz (pl. megfelelő mutatók használata). A vidékfejlesztési programok nemzeti, illetve regionális szintekkel operálhatnak, és az, hogy az elérendő célok meghatározása megfelelő volt-e, egy specifikus program esetében nehéz felmérni, sőt szinte lehetetlen a komplexitás, valamint a programok közötti átfedések miatt. Különös gondot okoz a projektben részt vevő egyén, valamint a helyi társadalom egészének a hasznát¹⁷ (amely általában lassabban, fokozatosan, az idő múlásával figyelhető meg) meghatározni. Wakeford¹⁸ a következő módon foglalja össze a vidékfejlesztési programok hatáselemzésének kulcskérdéseit:

- Egyedi vagy programok kombinációinak a hatáselemzése a megfelelőbb?
- Szükséges-e a felméréskor egyéb, nem kifejezetten vidékfejlesztéshez kapcsolódó szabályozások (pl. fiskális) hatását is elemezni?
- A hatáselemzést EU-s vagy nemzeti, esetleg regionális szinten szükséges végezni?
- Az előbbihez kapcsolódóan, a vidékfejlesztési programokról EU-s vagy nemzeti, illetve regionális szinten szükséges dönteni (utóbbi esetben kérdés, hogy mennyire teljesülnek az EU egészére megfogalmazott célok)?

¹⁵ D. Blandford – R. N. Boisvert – B. Hill: *Improving the Evaluation of Rural development Policy*. Eurochoices (2010) 9(1). sz. 4–9.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Például képességfejlesztésre fordított közpénzek esetében a közvetlen eredményt egyszerű mérni a költségek, valamint a programban részt vevők száma segítségével, a helyi gazdasági teljesítményre vagy a közösség egészére gyakorolt jóléti hatás kvantifikálása viszont nehezebb. Amennyiben a gazdaságin kívül egyéb célkitűzései is vannak a projektnek (pl. környezetvédelem, szociális kérdések), akkor az interdiszciplináris hatásmérés tovább bonyolódik (Blandford és társai, 2010).

¹⁸ Richard Wakeford: *Evaluation of Rural Development Requires Clarity on Expected Outcomes*. Eurochoices (2010) 9(1). sz. 37–41.

- Lehetséges az egymást átfedő fejlesztési programok (a regionális és a vidékfejlesztési programok, a mezőgazdasági közvetlen támogatások stb.) hatásainak a szétválasztása?
- Kinek/minek köszönhető a siker?
- Időzítés: mikor a legmegfelelőbb a hatáselemzés elvégzése?

Szintén Wakeford¹⁹ nyomán, a vidékfejlesztési programok hatáselemzése során a Világbank által megfogalmazott elvekre támaszkodhatunk:

- a felmérést előre meghatározott, mérhető, egyértelmű teljesítményt kifejező mutatók segítségével szükséges végezni. A „baseline” értékeket, a teljesíteni kívánt célokat egyértelműen még a projekt kezdete előtt szükséges meghatározni;
- három-öt évenként kell a hatásokat elemezni;
- a hatáselemzést a programkoordinátorok felügyelete alatt és a programmenedzserek segítségével szükséges elvégezni;
- az elemzést a programot már a kiírásakor ismerő, és lehetőség szerint a lebonyolítását végig figyelemmel kísérő személy vagy csoport végezze;
- a programot felügyelő szerv, valamint a menedzsment teljesítményét is elemezni szükséges;
- a felmérés eredményeképpen ajánlásokat szükséges megfogalmazni jövőbeli programokkal kapcsolatban.

Kinsalla és szerzőtársai²⁰ az EU LEADER, valamint az Egyesült Államok vállalkozást támogató programjainak a hatását vizsgálták a társadalmi tőke és a humán tőke fejlesztésének vonatkozásában is. A LEADER-program innovatív projektjei a kitűzött céloknál (új termékek megjelenésének elősegítése, valamint gazdasági diverzifikáció vidéken) többet értek el, az új, jól működő szociális és tudásalapú hálózatok kialakításával nagyban elősegítették a közösségek, valamint intézmények közötti együttműködést. Éppen ezért ütközik nehézségekbe a megfelelő indikátorok kiválasztása és alkalmazása a hatáselemzéshez. Kinsalla és szerzőtársai²¹ példaként az írországi LEADER-programok hatáselemzését idézik, ahol a 2000–2006 közötti periódus felmérését az „új munkahelyek száma”, „új vállalkozások száma”, valamint a „képzettségben résztvevő emberek száma” mutatók alapján végezték. Ezek a mutatók azonban csak a „végterméket” mérik, a vidékfejlesztés szempontjából fontos interakciókat, ezek beágyazottságát, valamint a folyamatok kiforrottságát, magát a projekt lebonyolítása során született szociális és humán tőke-felhalmozódást ellenben nem. Az idézett szerzők alapján, utóbbi hatások mérésére nehezebben számszerűsíthető mutatók szükségesek, mint például:

- „identitás” (mennyire élnek meg az emberek a lokalitást, illetve döntenek úgy, hogy helyi fejlesztésekre szánnak időt és pénzt);
- „önkéntesség” (működő szervezetek és a fejlődést segítő kellő számú önkéntes megléte);
- „tudásátadás” (tanulások, tapasztalatok és természetesen tudás megosztása a hálózaton belül);
- „részvétel a döntéshozatalban” (aktívan részt vesz-e a közösség a helyi ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban);
- „közintézmények, valamint önkéntes szervezetek együttműködése”.

¹⁹ Uo.

²⁰ J. Kinsella – S. J. Goetz – M. D. Partridge – S. C. Deller – D. Fleming: *Evaluating RD Policies for Social and Human Capital Development*. Eurochoices (2010) 9(1). sz. 42–47.

²¹ Uo.

A szerzők szerint a megoldás egyéni, projektspecifikus hatásfelmérésre alkalmas mutatók kifejlesztése lehet. Ezek mind az EU-s döntéshozók által preferált kvantitatív, mind a szubsidiaritás elvének megfelelő kvalitatív, társadalmi és humántőke, valamint a hálózatok működésének a felmérésére is alkalmas indikátorokat is tartalmaznak.

Vidékfejlesztési programok hatáselemzésének gyakorlati kérdései

Terluin és Roza²² az alkalmazott módszer alapján 5 nagy kategóriába sorolja a vidékfejlesztési programok hatáselemzési eljárásait:

1. CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework) típusú eljárás, amelyet a 2007–2013 programozási periódusra az EU vidékfejlesztési programjainak felmérésére ajánl a Bizottság. Kvantitatív és kvalitatív elemeket ötvöz 160 hierarchikus indikátor és 140 úgynevezett Közös Értékelési Kérdések (Common Evaluation Questions, CEQ) kombinációján keresztül. Általában az egész EU-ra érvényes programok hatásfelmérésére használják.

1. táblázat: A vidékfejlesztési programok hatásfelmérés módszereinek összehasonlítása

	CMEF	Tally megközelítés	Ökonometria eljárás	Modellezési eljárás	Kevert, esettanulmány eljárás
Ok-okozat diagnózis:					
– a folyamat leírása („mi történt”), kvantitatív módon	x	x	x	x	
– a folyamat leírása („mi történt”), kvalitatív módon					x
– a folyamat leírása („hogyan és miért történt”) a helyi viszonyok illetve egyéb szakpolitikák függvényében					x
– a hatást a megfelelő területi szinten méri (pl. NUTS 2-4, vagy település)	részben	x	x	részben	x
A beavatkozás indirekt hatásait figyelembe veszi	x		x	x	x
A beavatkozás nem kívánt hatásait figyelembe veszi					x
Megmagyarázza, miért döntenek a szereplők szakpolitikai programban való részvétel mellett					x
Lefedi a teljes földrajzi területet, ahol a programot alkalmazzák	x	x	x	részben	
Könnyű alkalmazni		x			x

Forrás: Terluin és Roza²³

²² I. J. Terluin – P. Roza: *Evaluation methods for rural development policy*. LEI Wageningen (2010).

²³ Uo. 11.

2. A „Tally” megközelítés viszonylag egyszerű módszer: egyszerű számlálással állapítja meg, hogy valamely kitűzött célt sikerült-e elérni.
3. Ökonometriai eljárás, kvantitatív, ökonometriai módszereket alkalmaz a programok hatásfelmérésére.
4. Modellezési eljárás, mint neve is sugallja, modelleket használ a hatásfelmérésre.
5. Kevert esettanulmány eljárás, mely kvalitatív és kvantitatív módon elemzi mind a vidékfejlesztési programok közvetlen, mind közvetett hatásait jellemzően esettanulmányok készítésével.

Az 1. táblázat segítségével képet alkothatunk a csoportok főbb tulajdonságairól.

Parciális mutatókon alapuló elemzés

Parciális mutatóknak nevezik a vidékfejlesztési hatáselemzés irodalmában azokat a mérőszámokat, melyek egy program lebonyolítását követő értékeket hasonlítják össze a program kezdete előtti értékekkel, és ezek alapján vonják le az előző részekben tárgyalt konklúziókat egy programmal, vagy intézkedéssel kapcsolatban. Tipikusan ilyenek a támogatott gazdaságok/csoportok száma, támogatott terület nagysága, foglalkoztatottság változása, GVA (hozzáadott érték változása), megvalósult befektetések értéke stb. A legfontosabb előnye a parciális mutatók alkalmazásának a könnyű alkalmazhatóság, számszerűsíthetőség és az eredmények értelmezése. A könnyű alkalmazhatóságnak azonban ára van, a parciális mutatókon alapuló elemzések hátrányait a következő fejezetben, a komplex vidékfejlesztési indikátorok alkalmazásánál tárgyaljuk. A legtöbb hatáselemzés napjainkban is ilyen eljárásokon alapul. A következő alfejezetekben először a Bizottság által kidolgozott és 2007–2013 programozási periódusra ajánlott hatáselemzési eljárást, a Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) eljárást mutatjuk be. Terluin és Roza²⁴ „Vidékfejlesztési programok hatásfelmérés módszerek” című munkájukban részletesen konkrét empirikus példákon keresztül elemzik a különböző lehetséges eljárásokat, azok előnyeit valamint hátrányait, különös tekintettel az alkalmazhatóságukra, valamint általánosíthatóságukra. A további alfejezetekben ezek közül részletesen ismertetjük a fontosabbakat tulajdonságaik, módszertanuk, valamint alkalmazhatóságuk tárgyalásával.

Közös monitoring és értékelési keret

A Bizottság 2006-ban jelentette meg *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework* címmel a jelenlegi programozási periódus hatásfelmérésére készített kézikönyvét. Az eljárás központi eleme a közös értékelési kérdések (Common Evaluation Questions, CEQ). A teljes vidékfejlesztési program (RDP) 40 intézkedésből (measure) áll, amelyet 160 mutató és 140 CEQ segítségével értékelnek. A 160 mutatóból 83 az outputot, 12 az eredményt, 7 a hatást, 36 az elérendő céltől függő alapállapotot (baseline), míg 23 a kontextusfüggő

²⁴ Uo.

alapállapotot méri (Terluin és Roza²⁵). Tehát átlagban minden intézkedésre 4 mutató és 3 CEQ jut. Egy teljes EU-ra közös értékelési rendszernek nyilvánvaló előnye a standardizált forma, összehasonlíthatóság, valamint a könnyű összegzés lehetősége. Ugyanakkor a közös keret használatából következnek az eljárás hátrányai is. Egyrészt csökken a felmérést végző szakértők függetlensége a figyelembe vett mutatók és releváns kérdések megfogalmazásában, ami különösen az EU-vidékek heterogenitását figyelembe véve lehet problematikus. Bradley és Hill,²⁶ valamint Terluin és Roza²⁷ egyaránt felhívják a figyelmet, hogy egyes esetekben az előírt mutatók/kérdések használata irreleváns az adott tagállam specifikus programjának elemzésében. Másrészt pedig a kérdések és mutatók arra keresik a választ, hogy *mi történt* szemben az egyes kritikusok által szükségesnek tartott *miért és hogyan* helyett (Terluin és Roza,²⁸ valamint Midmore²⁹). Végül pedig az eljárás igencsak adatigényes, ami akár elbátortalaníthatja a potenciális pályázókat a programban való részvételtől.

Komplex indikátorokon alapuló elemzés

A KAP-elemzések általában csak az elsődleges (mezőgazdasági) szektorra fókuszálnak, pedig például a foglalkoztatottságot vagy akár a farm-jövedelmet mint mutatókat tekintve, nem lehet szétválasztani mezőgazdasági illetve „más forrás” komponensre. Egy jól kidolgozott vidékfejlesztési mutató (Rural Development Indicator, RDI) a parciális hatások kombinációját is mérni képes: gazdasági kibocsátás, (differenciáltan, pl. mezőgazdaság, élelmiszeripar, turizmus), befektetések, foglalkoztatottság, szegénységi ráta, oktatás, egészség, lakásviszonyok, bűnözés, környezet, urbanizáció, földhasználat, hogy csak a legkézenfekvőbb mutatókat említsük. Ezeket azonban nem elegendő összeadni, hanem a fontosságuknak megfelelően súlyozni szükséges. Michalek³⁰ szerint az ex post értékelések (elsősorban a parciális mutatókon, valamint kvalitatív módszereken alapuló) jellemzően a következő komoly módszertani problémákba ütköznek:

- empirikusan bizonyítható ok-okozati összefüggés a kiválasztott hatásmutatók és a RD-program között;
- minden egyes hatásmutató esetében, legyen az gazdasági, szociális vagy környezeti, szükséges egyértelműen elválasztani az RD által okozott hatásokat az egyéb exogén tényezők befolyásától;
- aggregálás kérdése;

²⁵ Uo.

²⁶ D. Bradley – B. Hill: *Lessons from the evaluation of EU rural development policy: What approaches have been used and what can we learn from the results in terms of evaluation procedures?* Előadás az „Aiding the process of agricultural policy reform: evaluation of public policies for rural development” című OECD workshopon. Párizs, 2009. június 15–16.

²⁷ I.m.

²⁸ Uo.

²⁹ P. Midmore: *Evaluation approaches to European Farm Diversification Policy: A review.* Előadás az „Aiding the process of agricultural policy reform: evaluation of public policies for rural development” című OECD workshopon. Párizs, 2009. június 15–16.

³⁰ J. Michalek: *Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes – Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States.* Volume 2: A regional approach. JRC Scientific and Policy Reports (2012) 1–79.

– elvégezni a program költséghatékonyság elemzését.

A szerző szerint a fent említett nehézségeknek négy főbb oka van.

Először a figyelemmel kísért mutatókban bekövetkezett változást a RD-programon kívül még egy sor egyéb, a programtól teljesen független hatás is okozhatja (pl. nemzetgazdaság, közösség, család szintű tényezők vagy egyéb programok generálta befektetések, legyen az fizikai vagy akár humán erőforrás), ami a *nettó hatás* kimutatását hagyományos „naív”, más-képpen *előtte-utána* állapotokat összehasonlító módszerrel lehetetlenné teszi. A nettó hatás kimutatását tovább bonyolítja, hogy számos RD-beavatkozás esetében a kívánt hatás mellett jelentkehetnek nem-kívánt hatások is. Gondoljunk például egy vidéki élelmiszeripari befektetést támogató RD-programra, mely nem kívánt, negatív környezeti hatást gyakorol a környék levegő- és vízminőségre vagy akár a foglalkoztatásra. De akár fordítva is elképzelhető, hogy egy vidéki környezetvédelmi beavatkozást támogató RD-program nem kívánt hatást gyakorol a helyi gazdaságra. Egy policy beavatkozás teljes hatását (*overall impact*) pedig azért nem lehet kiszámolni parciális indikátorok aggregálásával, mivel ezek egyrészt különböző, jellemzően ismeretlen súlyozást igényelnek, másrészt kölcsönhatással vannak egymásra úgy pozitív, mint negatív irányban.

Másodszor: az értékelésekben jellemzően nemzeti vagy regionális teljesítménymutatók átlagát használják a kontrollcsoport (amely nem részesült támogatásban) leírására. Michalek³¹ szerint kutatások bizonyítják, hogy ezek nem alkalmasak a megfelelő tényellentétes állapot modellezésére.

Harmadszor: a programok lebonyolításának nem kellően hatékony ellenőrzése. Ennek következtében egyes hatások a felmérésekben egyáltalán nem vagy tévesen jelenhetnek meg.

És végül, az RD-programok folyamatosan növekvő komplexitása, akár a programok akár az intézkedések számát tekintjük.

Az értékelések gyakorlatában talán a legfontosabb probléma a megfelelő tényellentétes állapot létrehozása, hiszen ahhoz, hogy egyértelműen a megfelelő program vagy intézkedés hatását mérjük fel, ugyanazt a megfigyelést (pl. személy vagy gazdaság) meg kéne vizsgálnunk programban résztvevőként, illetve programban nem résztvevőként is. Bár léteznek eljárások, melyek nem is próbálnak tényellentétes állapotot szimulálni (például a *naiv*, mely pár indikátor előtte-utána állapotát vizsgálja, vagy a pusztán *kvalitatív* esettanulmányra, interjúkra alapozó *módszer*), több ökonometriai eljárás³² (például *Kiszámítható általános egyensúlyi modellek*, *Social accounting matrix*, *input-output modellek* stb.) is alkalmazható, mely modellezni képes a tényellentétes állapotot.

Michalek,³³ valamint Michalek és Zarnekow³⁴ a komplex vidékfejlesztési indikátorok (RDI) alkalmazása mellett érvelnek. Az általuk kifejlesztett módszertan a gyakorlatban nehezen megfoghatónak tűnő fogalmat, a vidéki életminőséget (quality of life) vezeti be a vidékfejlesztési programok hatáselemzésébe. A javasolt szintetikusan konstruált RDI a vidéki életminőséget hivatott mérni, térségenként vagy vizsgált régióként. Az indexet súlyozott gazdasági, szociális és környezetvédelmi mutatókból szükséges kreálni, mindez azonban

³¹ Uo.

³² Uo. 13.

³³ Uo.

³⁴ J. Michalek – N. Zarnekow: *Application of Rural Development Index to Analysis of Rural Regions in Poland and Slovakia*. Social Indicators Research (2012) 105. sz. 1–37.

nem önkéntes, hanem térségen belüli vagy térségek közötti úgynevezett migrációs modellek segítségével kerül kiszámításra. A konkrét módszertan leírásához lásd Fertő³⁵ tanulmányát, mely a módszertant magyar adatok segítségével végzett számításokkal illusztrálja.

Szlovákia és Lengyelország SAPARD programjának elemzése komplex vidékfejlesztési indikátorral 2002 – 2005

A módszert Michalek³⁶ NUTS-4 kistérségekre végezte, a következő lépésekkel:

– Az RDI-t az összes NUTS-4 régióra kiszámolták, függetlenül attól, hogy részt vett vagy nem vett részt a SAPARD-programban.

– Bináris becslt részvételi valószínűség (Propensity Score Matching, PSM) eljárással határozták meg az egyedi programok hatását, az RDI-t és munkanélküliségi rátát használva mutatóként. A részvételi valószínűséget logit modellel becsülték, régió- és periódusspecifikus magyarázó változókkal melyek a program megkezdése előtti állapotot mérték.

– Hasonló tulajdonságokkal rendelkező, programban részt vevő és nem részt vevő (kontrollcsoport) régiókból álló párokat alkottak, a becslt részvételi valószínűséget mutató számok alapján, majd különböző algoritmusokkal határozták meg a súlyokat, amivel a támogatott és nem támogatott régiók összehasonlíthatóvá váltak.

– Párosító algoritmussal (pl. Kernel) a „közeli” (tulajdonságaikban, nem fizikai távolságban) régiókra kiszámolták az RDI-t, valamint egyéb parciális indikátorokat (munkanélküliségi ráta).

– Különbségek különbsége és PSM-módszerek kombinálásával meghatározhatóvá vált a program hatása az egyes régiókra.

– Végül pedig érzékenységi és diagnosztikai próbákkal elemezték az eredmények robusztusságát.

A 379 lengyel NUTS-4 régióból 314 került be a mintába (65 régió nagyvárosokat tartalmazott, ezeket kihagyták a mintából). Az adathalmaz az összes releváns, területi statisztikákban fellelhető mutatót tartalmazza, összesen 991-et. Szlovákia esetében 72 NUTS-4 régióra 337 indikátor segítségével alkották meg az RDI-mutatót. A kiszámolt lengyel RDI-indikátorok a várakozásoknak megfelelően egy jól teljesítő nyugati és középrészt (ezeken belül a legnagyobb városok kertvárosait jellemzi a legmagasabb életminőség), valamint gyengén teljesítő keleti részt határoztak meg. Szlovákia esetében hasonlóak az RDI-becslés eredményei, a nyugati régiók a legmagasabb, míg a közép és keleti régiók alacsonyabb életminőséget mutatnak. Tehát mindkét országra érvényes a nyugat–kelet fejlettségi szinteloszlás. Mi több, Szlovákia esetében a hegyvidékek egyértelműen alacsonyabb mutatószámot értek el a síkvidékhez képest. Lengyelország esetében a SAPARD-programot tekintve a kutatás főbb megállapításai a következők:

– Általában egyértelmű pozitív hatás, amely azonban a program alkalmazásának az intenzitásától függ. Ahol az intenzitás alacsony volt (kevesebb mint 40 százaléka a maximumnak, vagy kevesebb mint 80%-a az átlagosnak) ott a program hatása nullához közeli.

³⁵ Fertő Imre: *A vidékfejlesztési programok hatásai a magyar vidék jóllétére: egy lehetséges megközelítés.* MTA KRTK KTI, Bp. 2013. kézirat.

³⁶ Michalek: *i.m.*

– Előbbieknek megfelelően, a legmagasabb hatást azokban a régiókban mérték, amelyek a legtöbb támogatást kapták.

– A program kismértékben, de pozitívan hatott a munkanélküliség csökkenésére.

– Az RDI-indexhez hasonlóan szignifikánsan pozitív átlagon felüli munkanélküliség-csökkenést azok a régiók tapasztaltak ahol a legmagasabb volt a támogatási intenzitás.

Szlovákiára a SAPARD-program hatásfelmérése a következő főbb eredményekre jutott:

– Némileg meglepő módon, ugyanakkor több eljárás alkalmazásával megerősített eredmény szerint, a SAPARD-program hatása a szlovák RDI-indexre elhanyagolható vagy éppenséggel negatív. Csak a nagyon magas támogatási intenzitásban részesülő régiók tudtak kismértékű pozitív hatást kimutatni.

– Pozitívabb a hatása a SAPARD-programnak a munkanélküliségi rátára, mint a parciális mutatóra. Ahol a támogatás 259–1573 SKK/fő között volt, ott a pozitív hatás egyértelmű. A legnagyobb munkanélküliségi ráta csökkenést a 402–998 SKK/fő támogatásban részesült régiók tapasztalták, míg 2280 SKK/fő fölött vagy 90 SKK/fő alatt a hatás negatív.

A tanulmányban végzett elemzés kimutatta az RDI mint komplex indikátor alkalmazásának előnyeit az általában hibás vagy torzító feltételezésekkel élő parciális vagy tényállás-ellentétes állapotot nem szimuláló kvalitatív, illetve naiv hatásfelmérési módszertanokhoz képest. A komplex eljárás gyengeségeként a szerzők a nagy mennyiségű és jó minőségű adatbázis meglétének a feltételét, valamint az elemzők technikai felkészültségének a szükségességét emelik ki. A módszer ugyanakkor könnyen kiterjeszthető egyéb programok felmérésére tetszőleges EU-s tagállamban vagy akár az egész EU szintjére.

Következtetések

Tanulmányunkban a vidékfejlesztési programok hatásfelmérésének elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkoztunk. Az EU támogatáspolitikája folyamatosan tolódik a termelésösztönző támogatások felől a kettes pillérbe tartozó beavatkozások felé. Mindez magával vonta a programok és intézkedések hatásfelmérésének a szükségességét, mind a program kezdete előtt és után, mind a lebonyolítás közben. A tanulmányban részletesen kitértünk a hatásfelmérések céljaira és fontosságára. Legfőbb megállapításainkat a következőkben foglaljuk össze:

– A vidékfejlesztési programok egyre több intézkedésből állnak, másképpen fogalmazva egyre komplexebbek.

– Előbbiből következően a szakpolitikai beavatkozások számos (kívánt és nem-kívánt) hatást gyakorolnak, amelyek interakcióban állnak egymással.

– Részben a gyakorlat kötelező jellege miatt számos hatásfelmérési eljárást dolgoztak ki. Ezeket két nagyobb csoportba sorolva tárgyaltuk, parciális, valamint komplex indikátorokon alapuló felmérés. Ezeken belül is számos eljárást különböztethetünk meg a naivtól az eset-tanulmányon alapulóig.

– Véleményünk szerint, a módszerek technikai kihívásai ellenére is szerencsésebb komplex indikátorokkal dolgozni.

Impact Assessment of Rural Development Programs: an International Perspective

Keywords: rural development programs, EU support policy, impact assessment procedures, indicators

In this study we focus on the theoretical and empirical questions related to rural development programs' impact assessment. The EU' support policy is gradually, but continuously shifting from production subsidies towards second pillar support programs. Similarly, rural development programs are increasing in complexity, with more and more policy measures included in a program, interacting with each other to result the desired or un-desired impact. Thus, the necessity of pre-, mid-term, and ex post impact assessment raised. A large number of impact assessment methods were developed in the past decades. In this paper we present and discuss the impact assessment procedures, paying special attention to methods based on partial and complex indicators. We conclude, that complex indicators result in better and more accurate understanding of rural development program impacts.