TÁRKI Social Research Institute Inc.
TÁRSADALOMKUTATÁSI INTÉZET ZRT.

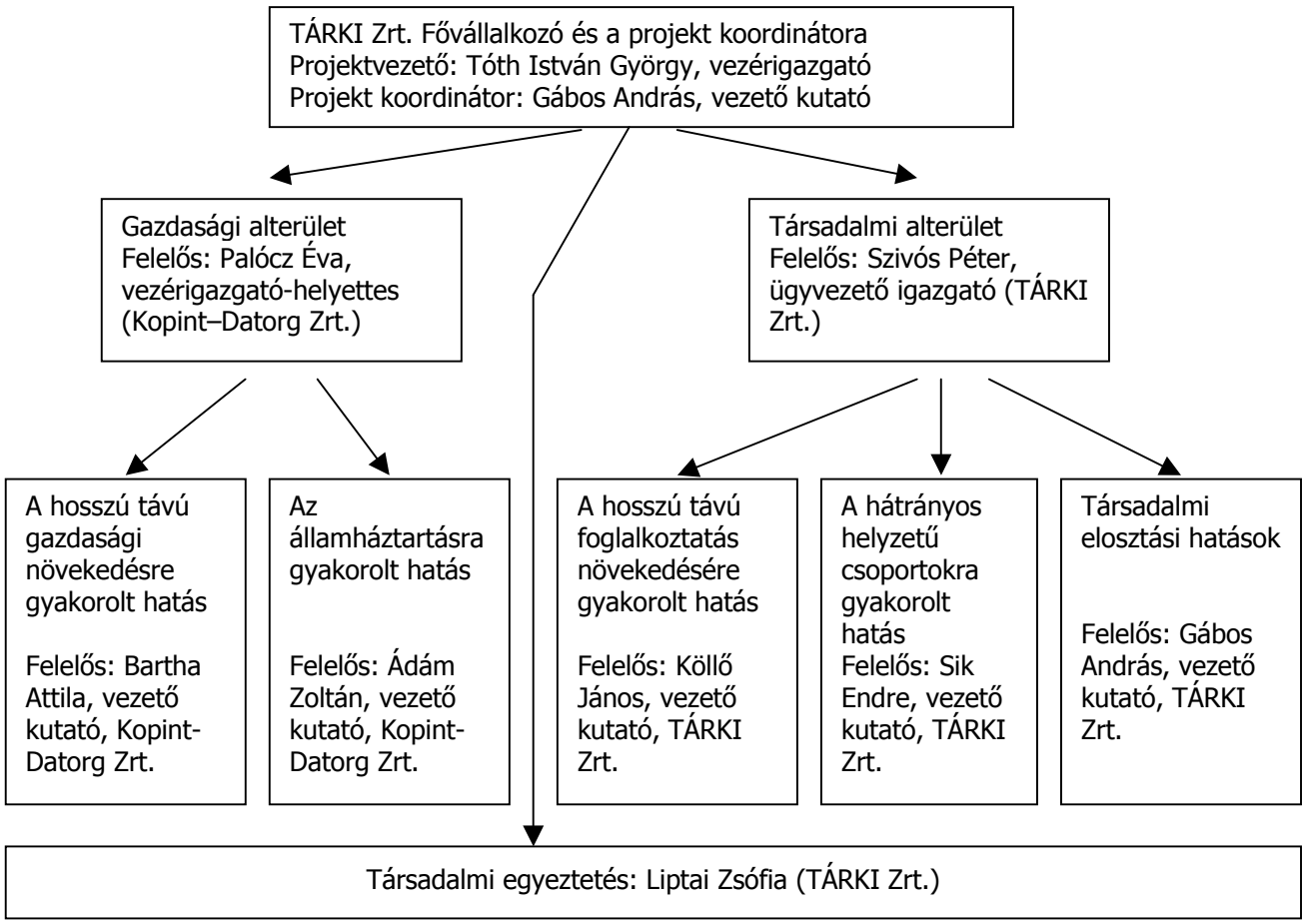
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése

2/2. kötet: Részletes elemzések

Budapest, 2007. március 21.

A kutatást a TÁRKI Zrt. (alvállalkozó: Kopint-Datorg Zrt.) a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megrendelésére készítette

A projektfeladatok megosztása és az egyes területek felelősei



A jelentés szerzői:

ÁDÁM ZOLTÁN (KOPINT-DATORG ZRT.), BARTHA ATTILA (KOPINT-DATORG ZRT.), BERNÁT ANIKÓ (TÁRKI ZRT.), GÁBOS ANDRÁS (TÁRKI ZRT.), GÁL RÓBERT IVÁN (TÁRKI ZRT.), KOVÁCS KATALIN (MTA RKK), KOVÁCS ZOLTÁN ÁKOS (KOPINT-DATORG ZRT.), KÖLLŐ JÁNOS (MTA KTK), LIPTAI ZSÓFIA, MEDGYESI MÁRTON (TÁRKI ZRT.), NAGY KATALIN (KOPINT-DATORG ZRT.), SIK ENDRE (TÁRKI ZRT.), TAKÁCS GYULA (KOPINT-DATORG ZRT.) ÉS TAUSZ KATALIN (ELTE TÁTK).

TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt.
1112 Budapest, Budaörsi út 45.
Tel.: 309 7676, Fax: 309 7666
E-mail: tarki@tarki.hu
Internet: www.tarki.hu

TARTALOM

Bevezetés 5
Körülmények 5
A horizontális értékelés szempontrendszere 5
Általános megfontolások 6
Az értékelés módszertana és a munka ütemezése 8
A jelentés tagolása 10

1. Hosszútávú gazdasági növekedési hatások 11
1.1. Összefoglalás 11
1.2. Bevezetés 14
1.3. Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 20
1.4. Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 23
1.5. Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) 24
1.6. Közlekedésfejlesztési Operatív Program (KözOP) 25
1.7. Környezeti és Energetikai Operatív Program (KEOP) 26
1.8. Államigazgatás Reformja Operatív Program (ÁROP) 28
1.9. Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) 29
1.10. Regionális Operatív Programok (ROP) 30
1.10.1. Nyugat-dunántúli Régió Operatív Programja (NyDOP) 30
1.1. melléklet. Az Operatív Programok (addicionális) növekedési hatásainak összegző értékelése 40

2. A foglalkoztatás hosszú távú alakulására gyakorolt hatás 42
2.1. Összefoglaló 42
2.2. Bevezetés 45
2.3. Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 46
2.4. Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) 49
2.5. Közlekedésfejlesztési Operatív Program (KözOP) 53
2.6. Környezeti és Energetikai Operatív Program (KEOP) 54
2.7. Államigazgatás Reformja Operatív Program (ÁROP) és Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) 55
2.8. Regionális Operatív Programok (ROP) 55
2.9. A Közép-Magyarországi Régió Operatív Programja (KMOP) 63
2.1. melléklet. Az Operatív Programok foglalkoztatási hatásainak összegző értékelése 67
2.2. melléklet. Az indikátorokkal kapcsolatos javaslatok 69

3. Az államháztartásra gyakorolt hatás 73
3.1. Összegfoglaló 73
3.2. Az elemzés keretei 74
3.3. Az Operatív Programok áttekintő államháztartási szempontú ex-ante elemzése 81
3.4. Az Operatív Programok részletes államháztartási szempontú ex ante értékelése 89
3.1. melléklet. Az Operatív Programok (hosszú távú) államháztartási hatásainak összegző értékelése 100

4. A hátrányos helyzetű csoportokra gyakorolt hatás 105
4.1. Összefoglaló 105
4.2. Bevezetés 111
4.3. Az Operatív Programok várható hatása néhány kiemelt fontosságú hátrányos helyzetű csoport esetében 113

4.4. Az Operatív Programok várható hatása a hátrányos helyzetek egyes komplex formái és mechanizmusai esetében 137
4.5. Az Operatív Programok hátrányos helyzetekre gyakorolt hatása a tervezési folyamat és a végrehajtás várható módja esetében 141
4.1. melléklet. Az Operatív Programoknak a kiemelt hátrányos helyzetű csoportokra gyakorolt várható hatásának összegzése prioritási tengelyenként 151

5. Társadalmi elosztási hatások 156
5.1. Összefoglaló 156
5.2. Bevezetés 158
5.3. Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 165
5.4. Társadalmi megújulás Operatív Program (TÁMOP) 167
5.5. Társadalmi Infrastruktúra Fejlesztése Operatív Program (TIOP) 171
5.6. Közlekedésfejlesztési Operatív Program (KözOP) 173
5.7. Környezeti és Energetikai Operatív Program (KEOP) 174
5.8. Államreform Operatív Program (ÁROP) 175
5.9. Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) 176
5.10. Regionális Operatív Programok (ROP) 178
5.1. melléklet. Az Operatív Programok társadalmi elosztási hatásainak összegző értékelése 188

6. Az Operatív Programok társadalmi egyeztetésének ex-ante értékelése 205
6.1. Bevezető 205
6.2. Módszertan 205
6.3. Jogszabályi háttér 207
6.4. Partnerség célja és szerepe a társadalmi egyeztetési folyamatban. A különböző döntéshozói attitűdök elemzése és a stakeholderek bekapcsolása a tervezésbe. 212
6.5. Az egyeztetésbe bevont partneri körök jellegzetességei, tulajdonságai. A partnerek között kialakult szerveződések hatásai, a szövetségek és az államigazgatás kapcsolata 217
6.6. A legeredményesebb egyeztetési technikák, a különböző érdekérvényesítési csatornák, a nyilvánosság szerepe és módszerei, valamint a hivatalos fórumokon kívüli egyeztetés általános tapasztalatai 222
6.7. A társadalmi egyeztetés tapasztalatai 226
6.8. Tanulságok, javaslatok 228
6.1. melléklet. Az Operatív Programok társadalmi egyeztetésének folyamata 230
6.2. melléklet. Interjúvázlat az államigazgatási döntéshozókkal készítendő interjúkhoz: 233
6.3. melléklet. Interjúvázlat a stakeholderekkel készítendő interjúkhoz: 234
Hivatkozások 235

Bevezetés

Körülmények

A Magyar Köztársaság Kormánya, az Európai Unió 2007-2013 közötti költségvetési ciklusához igazodóan, tervet készített az EU-fejlesztési források felhasználására. A kezdetben Nemzeti Stratégiai Referenciakeretként indult, majd a végleges formában Új Magyarország Fejlesztési Terv címet viselő koncepció célja az, hogy a rendelkezésre álló magyarországi és európai uniós források minél hatékonyabb felhasználásra révén, a két alapvető stratégiai célt, tehát (1) a gazdasági versenyképességet és növekedést, valamint (2) a foglalkoztatottság növelését előmozdítsa. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (illetve jogelődje, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal) azzal bízta meg a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. vezette konzorciumot (alvállalkozó: Kopint-Datorg Zrt.), hogy készítse el az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjaiban meghatározott prioritási tengelyek és beavatkozások hatásainak horizontális értékelését a pályázati kiírásban megadott szempontok szerint.

A horizontális értékelés szempontrendszere

Az értékelés alábbi horizontális dimenziói szerepeltek a pályázati kiírásban:

1. államháztartás;
2. hosszú távú foglalkoztatás;
3. hosszú távú gazdasági növekedés;
4. hátrányos helyzetű társadalmi csoportok;
5. társadalmi elosztás.

A jelentés szakmai célja, hogy a megadott szempontok szerinti horizontális ex-ante értékelés révén javítsa a stratégiai dokumentumok minőségét, hatékonyságát és konzisztenciáját, továbbá a végrehajtás során segítséget nyújtson a pályázatok kiírásához, szempontokat adjon a közbenső és ex-post értékelésekhez. A jelentés elkészítése során az összes ágazati és regionális Operatív Programot *értékeljük* a pályázati kiírásban szereplő horizontális szempontok szerint, és *javaslatokat teszünk*, melyek finomíthatják a kedvezőtlen beavatkozásokat, másrészt a megadott horizontális szempontok hatékonyabb érvényesítésének irányába mozdíthatják el azokat.

Az Operatív Programok elkészítésének az Európai Unió által elvárt rendjébe beletartoznak az egyes programok ex-ante értékelései. Ezek a jelen munkától függetlenül el is készültek, eredményeik és következtetéseik pedig beépültek az Operatív Programokba. A mi munkánk a fenti ex-ante értékelésektől függetlenül zajlott le. Az ebben a tanulmányban található horizontális ex-ante értékelés célja, az OP-ok ex-ante értékelésével szemben, az összes Operatív Program egy megadott dimenzió szerinti értékelése, a fejlesztési programok kitűzött céljaitól és eszközeitől várható, a szóban forgó értékelési szempont szerinti *gazdasági-társadalmi hatások felmérése*. Az értékelő jelentés tartalmazza a társadalmi partnerséggel kapcsolatos ex-ante vizsgálat eredményeit is. Ezen értékelés célja annak feltérképezése volt, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak tervezése során mi, és milyen módon járul hozzá az állami fejlesztéspolitika elfogadottságához és a legitimitás növeléséhez. Ennek kapcsán elemeztük azt, hogy milyen attitűdök mozgatják a partnerség során az államigazgatási szereplőket, illetve mi motiválja a stakeholdereket. Melyik csoport mit tekint a leghatékonyabb nyomásgyakorló eszköznek, és miként alkalmazza azt.

Általános megfontolások

Az Operatív Programok célrendszere az ÚMFT-ben rögzített két stratégiai célhoz, vagyis a versenyképesség és az aktivitás növeléséhez kapcsolódik, és ily módon – elviekben – eszközeiket ezek hatékony elérése érdekében választották ki. A pályázati kiírásban szereplő öt horizontális dimenzió szerinti értékelés – bár azok részben átfednek ezekkel a stratégiai célokkal – olyan hatásokat próbál meg feltárni, melyek a programok szempontjából nem elsődlegesek, vagy esetleg nem is szándékoltak. Amennyiben azonban az OP-tervezők kifejezetten törekednének az értékeléshez megadott horizontális szempontok minél teljesebb érvényesítésére, több esetben akkor is felvethető, hogy vajon az egyes szempontok nem állnak-e ellentétben egymással. Az öt dimenzió figyelembe vételével három ilyen dilemma fogalmazható meg: (1) a gazdasági növekedés és a jövedelmi/társadalmi egyenlőtlenségek, (2) a gazdasági növekedés és az államháztartási deficit mértéke, valamint (3) az innováció és a foglalkoztatottság közötti kapcsolat.

1. Gazdasági növekedés vs. társadalmi/jövedelmi egyenlőtlenségek. A gazdasági növekedés és a jövedelemegyenlőtlenségek kapcsolatát vizsgáló irodalom legfontosabb kiindulási pontja Kuznets (1955) írása. Ebben a szerző, a gazdaságot két (egy modern és egy hagyományos) szektorból állónak feltételezve, azt állítja, hogy a modern szektor térnyeréséből fakadó gazdasági növekedés első szakaszában a jövedelemegyenlőtlenségek mindenképpen növekednek, egy bizonyos fejlettségi szint elérését követően azonban csökkenni kezdenek (fordított U-alak). A folyamat fő mozgatórugója a gazdaság két szektorának eltérő súlya és részesedése a növekedésből. A két szektor közötti jövedelmezőség-különbsége és munkaerő-áramlás előbb a jövedelmi különbségek növekedését eredményezi, majd a kiegyenlítődés irányába hat.

A gazdasági növekedés és a jövedelmi egyenlőtlenségek kapcsolatát vizsgáló empirikus szakirodalom eredményei nem mutatnak egységes képet, vagy ahogyan Ravallion (2004) megfogalmazta, a kettő közötti korreláció a zéró felé mutat. Eszerint a gazdasági növekedés azonos eséllyel eredményezheti a jövedelmi különbségek csökkenését vagy növekedését. (Ravallion és Chen, 1997; Dollar és Kraay, 2002) A kapcsolat hiányának lehet módszertani vagy mérési oka is, ám a magyarázat feltehetően tartalmi. Erre utal, hogy a gazdaság nyitottságából fakadó növekedés abszolút szegénység-csökkentő hatását empirikus vizsgálatok igazolják (Ravallion, 2004; World Bank, 2005a, 2005b), miközben az elosztási hatás semleges vagy nem egyértelmű. Ugyanakkor figyelmet érdemel a növekedés, egyenlőtlenség és (abszolút) szegénység hármas kapcsolat esetében, hogy a növekedés hatása nem független az induláskor megfigyelhető egyenlőtlenségi szerkezettől. Az empirikus eredmények azt mutatják, hogy amennyiben a növekedés egy nagyon egyenlőtlen társadalomban indul meg, a szegénység-csökkentő hatás rugalmassága elmarad az egyenlőbb társadalmak esetében megfigyelttől. (Cornia és Court, 2001) Elmondható, hogy van egy olyan „hatékony egyenlőtlenségi tartomány", amely a se nem túl magas, se nem túl alacsony egyenlőtlenségi szinteket fogja át, és amely kedvező környezetet biztosít ahhoz, hogy a gazdasági növekedés kifejtse (abszolút) szegénységcsökkentő hatását.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a növekedésnek az egyenlőtlenségre vagy a szegénységre gyakorolt hatása függ egyfelől a foglalkoztatottsági minták változásától, másfelől pedig attól, hogy a jóléti állam intézményrendszere illetve a jóléti közkiadások miképpen transzferálják a növekedés előnyeit, és miképpen tompítják a gazdasági visszaesés hatásait. A TÁRKI legfrissebb, az Európai Unió tagállamait átfogó elemzése az ezredforduló környékén vizsgálta a növekedés, a foglalkoztatás és jóléti kiadások együttmozgását. Az eredmények nem konkluzívak. Ha adott országban adott periódusban növekszik a GDP, növekszik a foglalkoztatás, vagy/és emelkednek a jóléti közkiadások, az nem determinálja egyértelműen a jövedelem eloszlás alakulását (ettől még nőhetnek és csökkenhetnek is az egyenlőtlenségek). Ott azonban, ahol csökken a GDP, csökkennek a jóléti kiadások és/vagy csökken a foglalkoztatottság, nem várhatjuk, hogy csökkennek az egyenlőtlenségek vagy a szegénység.

A gazdasági növekedés és a jövedelmek egyenlőtlenségének kapcsolata kétirányú. Nemcsak a gazdasági növekedés hat tehát az egyenlőtlenségekre, hanem a jövedelmi különbségek mértéke is befolyásolja a gazdaság teljesítményét. Meghatározott körülmények között az egyenlőtlenségek nagyon magas szintje visszafoghatja a növekedést. Ezt a hatást olyan, a demokratikus képviselet csatornáin keresztüli mechanizmusok idézhetik elő, mint a központi költségvetés fiskális preferenciái, a járadékvadász viselkedés terjedése, vagy a társadalmi elégedetlenségi mozgalmak tevékenysége.

(Alesina és Perotti, 1994) A demokratikus játékszabályok mellett meghozott policy döntések és a növekedés kapcsolata, különös tekintettel az együtt élő generációk közötti elosztásra, ugyancsak fontos témája a nemzetközi szakirodalomnak. (pl. Galor és Zeira, 1993; Bénabou, 1996)

2. Gazdasági növekedés vs. államháztartási deficit. A hosszú távú gazdasági növekedés és az államháztartás közötti kapcsolat, az olyan típusú evidenciákon túlmenően, minthogy a nagyobb növekedés *ceteris paribus* alacsonyabb GDP-arányos államháztartási hiányra vezet, két metszetben jelenik meg. Egyrészt, az államháztartás GDP-arányos egyenlege, másrészt a közkiadások minősége (Afonso és szerzőtársai, 2005) befolyásolja számottevően a növekedést hosszabb távon. A növekedés és az államháztartási egyenleg hagyományos (szorosan *Keynes* munkásságoz köthető) értelmezése szerint, az egyensúlyi problémákkal küszködő államháztartásoknál a fiskális konszolidáció komoly növekedési veszteséggel jár: a makrokereslet szűkítése önmagában is fékezi a növekedést, ráadásul a feltételezett multiplikátor-hatások miatt a növekedési veszteség sokszorosan felülmúlja a kiadások csökkenéséből adódó megtakarítást. A fiskális kiigazítás újabb megközelítései viszont éppen ellenkezőleg, az államháztartási hiány csökkentésének növekedést serkentő hatásait hangsúlyozzák. A keresleti oldalon a kamatszint csökkenése, illetve ennek hatására az üzleti beruházások és a lakossági fogyasztás növekedése, a kínálati oldalon pedig az elvonási szint csökkenése miatt növekvő vállalati nyereségesség, az alacsonyabb munkaköltség és a kedvezőbb tőkevonzási képesség a legfontosabb növekedésösztönző csatornák, amelyeket összefoglalóan – beleértve mellettük a gazdaságpolitika hitelessé válásának köszönhetően növekvő bizalmi tényezőket is – *nem-keynesi hatások*nak szokás nevezni. Miközben a keynesi felfogásban tehát, az államháztartás stabilizációja recesszióval fenyeget, addig a nem-keynesi hatásokat dominánsnak tételező megközelítések szerint a fiskális konszolidáció inkább növekedési többletet eredményez.

Kisméretű, nyitott, a globális kapitalizmus rendszerébe integrált gazdaságok esetében – különösen, ha azok éppen a gyors reálgazdasági felzárkózás periódusában vannak – az empirikus eredmények egyértelműen a nem-keynesi hatások túlsúlyára utalnak. Amit arra Bartha (2006: 38) rámutat, 2001-2005 között a kelet-közép-európai régió országaiban döbbenetesen erős, közel 0,8-es korreláció figyelhető meg a növekedés és az államháztartási egyenleg, illetve az állami kiadások között: a kedvezőbb fiskális szaldó és a kisebb mértékű állami újraelosztás tipikusan gyorsabb növekedéssel járt együtt. Rzońca és Ciżkowicz (2005) összehasonlító vizsgálata ugyancsak szokatlanul egyértelmű konklúzióra jutott: a kilencvenes évek államháztartási kiigazításai a vizsgált kelet-közép-európai országokban már rövidtávon jelentősen gyorsították a gazdasági növekedést. (Rzońca és Ciżkowicz, 2005: 28) A nyolcvanas és a kilencvenes évek ír, dán, svéd majd spanyol tapasztalatai, illetve az OECD-országok hosszú idősorainak áttekintése szintén a fiskális kiigazítások növekedésgyorsító hatásainak túlsúlyára utalnak (Giavazzi és Pagano, 1996; illetve Alesina és Ardagna, 1998; Barry, 2003).

Ami a GDP-arányos kormányzati kiadások nagyságának változása, illetve az egy főre jutó GDP hosszú távú változása közötti összefüggést illeti, Tanzi és Schuknecht (2003) 24 OECD-országra kiterjedő, az 1960-2000 közötti időszakot felölelő vizsgálata egyértelmű negatív összefüggést mutatott ki: a kormányzati kiadások növelése fékezi, a közkiadások mérséklése viszont ösztönzi a hosszútávú gazdasági növekedést. Afonso és szerzőtársainak (2005) átfogó áttekintése a kormányzati kiadások minőségének, illetve szerkezetének a hosszú távú növekedésre gyakorolt hatásáról, ugyancsak fontos tanulságokkal szolgál. A fizikai tőke akkumulációjára szolgáló közösségi beruházásoknak a hosszú távú növekedésre gyakorolt hatásairól az empirikus kutatások eredményei ellentmondásosak, csak akkor egyértelműen pozitív a hosszú távú növekedési hatásuk, ha ezek a beruházások a magánberuházások inputjául szolgálnak. Az infrastrukturális beruházásoknál egyértelmű a csökkenő megtérülési hányad: De la Fuente (1997) elemzése szerint a pozitív növekedési hatások csak a GDP legfeljebb 2%-át kitevő szintig figyelhetők meg. A humántőke-felhalmozásra irányuló kormányzati kiadások szignifikáns pozitív növekedési hatásait az empirikus vizsgálatok ugyanakkor gyakorlatilag egyöntetűen alátámasztják, miközben a közösségi K+F kiadások növekedési hatásai azon múlnak, hogy a magánvállalati K+F-hez képest inkább helyettesítő vagy inkább kiegészítő jellegűek.

3. Innováció vs. foglalkoztatottság. Az innováció/versenyképesség és a foglalkoztatás pozitív kapcsolata három egymáshoz kapcsolódó feltevés mentén képzelhető el: (a) ha a növekedést a műszaki haladás, azt pedig elsősorban a kutatás-fejlesztés, illetve az új hazai eredmények vállalati alkalmazása gyorsíthatja fel; (b) ha szoros kapcsolat van a (növekedési) versenyképesség és a foglalkoztatás között; (c) ha a műszaki haladás, ezen belül a vállalati kutatás-fejlesztés illetve az

információs technológia térhódítása közvetlenül is növeli az érintett vállalatok versenyképességét és *ezáltal* foglalkoztatási kapacitását is.

Az első feltevéssel kapcsolatban az elméleti (Acemoglu, Aghion és Zilibotti, 2002) és az empirikus kutatások is (lásd például WEF, 2004) arra hívják fel a figyelmet, hogy a termelékenységi határhoz közel eső országokban az innováció, a termelékenyebb országoktól jelentősen elmaradó gazdaságokban azonban az adaptáció képes a növekedést leginkább gyorsítani.

A második esetben, a gazdasági szerkezet eltolódása az új technológiát és képzett munkaerőt alkalmazó cégek felé segíthet ugyan fenntartani, esetleg kis mértékben növelni a közép- és felsőfokon képzett munkaerő ma is magas foglalkoztatási szintjét, de csak közvetetten – a gazdasági növekedés jelentős felgyorsítása esetén – segíthet életben tartani azt a 'low-tech' szektort, mely a képzetlen munkaerő első számú foglalkoztatója az OECD hozzánk valamelyest hasonló fejlettségű országaiban.

A harmadik feltevés, tehát a versenyképesség és a foglalkoztatási kapacitás esetében a hatás nem pozitív, hanem várhatóan negatív. A műszaki haladás az elmúlt évtizedekben a munkaerő keresletét a magasabb képzettségűek felé tolta el. A tudásigényes műszaki haladásnak ezt a következményét a nyugati országok többségében nem ellensúlyozta a növekedésének olyan mértékű felgyorsulása, amely megelőzhette volna a képzetlen munkaerő munkanélküliségének emelkedését és relatív bérének csökkenését. A műszaki haladást hordozó tőkebevonás nem-semleges jellegére több kutatási eredmény utal Magyarországon is (Tarjáni; 2004, Halpern et al; 2004; Köllő, 2002, 2004). A műszaki haladás, ezen belül az informatika térnyerése hosszabb távon nem csak a fizikai, hanem a középfokú végzettségű szellemi munkaerő keresletét is csökkentheti, mert középpontjában ma a rutinjellegű kognitív feladatok gépesítése áll, ami leginkább az egyszerű fehérgalléros munkahelyeket sodorja veszélybe.

Egy ilyen fejlődési út nem a kivételt, hanem a szabályt jelenti (Gács és Halpern, 2006). Nem állítható, hogy az innováción alapuló műszaki fejlődés és az általa indukált termelékenység-növekedés az elmúlt évtizedekben magasabb foglalkoztatást garantált volna. Európában és Japánban óriási termelékenység-növekedésnek lehettünk tanúi az elmúlt 25 évben a foglalkoztatás lényegében konstans szintje mellett (míg az Egyesült Államokban valóban egymással párhuzamosan nőtt a munka-input és a termelékenység). A termelékenység és a foglalkoztatás együttes növelése egyelőre inkább vágyott cél, mint alapul vehető tapasztalat az EU-országokban is. A termelékenység (és az azt növelő innováció), illetve a foglalkoztatás között nem pozitív oksági kapcsolat, hanem átváltás érvényesült.

Természetesen a három, fent jelzett átváltási összefüggésen kívül más dilemmák is felmerülhetnek, akár az előzőekben bemutatott általános összefüggésenként, akár a konkrét egyedi intézkedések szintjén. A fenti három példát tehát inkább illusztrációnak tekintjük, bár azt gondoljuk, nagyon fontosak. Elemzésünkben ezért alapvetésként kezeltük, hogy egyetlen általunk vizsgált horizontális szempontot sem szabad abszolutizálni, és minden feltétel nélkül a többi elé rendelni. Az Operatív Programok többsége értékelhető külön-külön, az egyes szempontok szerint, de mindig észben kell tartani, hogy egy adott szempont maximális érvényesítése valamelyik másik területen áldozatokat igényel. Ezt igyekeztünk minden egyes fejezetnél külön-külön is tekintetbe venni.

Az értékelés módszertana és a munka ütemezése

Az értékelés során – mivel a horizontális ex-ante értékelés egy viszonylag szokatlan, új műfaj, nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi gyakorlatban is – egy sajátos kombinált módszertant alkalmaztunk. Minden egyes, a kiírásban megadott horizontális szempont esetén megvizsgáltuk, hogy az adott dimenzió miképpen jelenik meg a helyzetelemzésben, a stratégia és a prioritások megfogalmazásában. Az adott témákhoz kapcsolódóan a feladat ellátásához szükséges mértékben áttekintettük a hazai és nemzetközi szakirodalmat. A munka elvégzéséhez külső empirikus adatállományokat is igénybe vettünk (mind a TÁRKI, mind a Kopint tudásbázisának felhasználásával).

Az értékelés részeként kísérletet tettünk arra, hogy az Operatív Programokban rendelkezésre álló információk alapján vélelmezhető intézkedések hatásmechanizmusait beazonosítsuk. Ez segítséget nyújtott abban, hogy bizonyos esetekben feltérképezzük az esetleges negatív, nemkívánatos következményeket. Ez a munka természetesen számos feltételezésre épül, és az általunk alkalmazottakhoz képest másfajta hatásmechanizmusok is leírhatók lehetnének ugyanezen Operatív

Programok szövegei alapján. Mivel ez a munka meglehetősen szokatlan és újszerű kihívásokat jelentett az értékelők számára, igyekeztünk más társadalomelemzési és gazdaságelemzési tapasztalatainkat maximálisan hasznosítani. Ennélfogva úgy véljük, hogy sikerült a legvalószínűbb kimeneteket körülírnunk, de nyitva hagyjuk annak lehetőségét, hogy mások esetleg ugyanezen szövegek alapján hangsúlyaiban a miénktől eltérő következtetéseket vonjanak le.

A célkitűzéseket a projekt méretével összhangban lehetett megfogalmazni. Nem volt, és nem is lehetett célunk a vizsgált dimenziókhoz tartozó teljes indikátorrendszer felállítása, ezen indikátorok alapértékelésének megbecslése és a fejlesztések következtében az időbeli változásaiknak számszerűsítése. Mindez több okból is lehetetlen. Egyrészt a tervezés folyamatában is sok változás történt a részcélok, prioritások területén, az erőforrás allokáció „csak" az ősz folyamán történt meg – olyan általánossági szinten, amihez vállalható becslési algoritmusokat nem is lehet hozzárendelni; másrészt a rendelkezésre álló erőforrások mellett az értékelést végző csapat kapacitását is meghaladná egy ilyen feladat.

Alapvető kiindulási pontunk az, hogy a fejlesztési programok gyakorlatba ültetésének elsődleges fontosságú kérdése a programok működésének folyamatos monitorozása. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy a monitorozáshoz szükséges megfelelő indikátorok mindjárt a projekt elején kellőképpen jól definiáltak legyenek és álljanak rendelkezésre azok az eszközök, amelyek segítségével a végrehajtási ciklus időtartama alatt megfelelő időközönként az értékeléshez használhatók lesznek. Elemzésünkben ezért különös hangsúllyal kezeljük az indikátorok meglétét vagy hiányát, megfelelőségét és előállíthatóságát.

Elemzésünkben az egyes Operatív Programok célrendszerével is foglalkozunk, elsősorban abban az összefüggésben, hogy maguk a célok és a hozzájuk rendelt tervezett beavatkozások milyen viszonyban állnak az általunk vizsgált horizontális szempontokkal. Ugyanennek a vizsgálatnak a keretében figyelmet szenteltünk az Operatív Programok és más kapcsolódó dokumentumok koherenciájának vizsgálatára is, a megadott horizontális dimenziók mentén.

Az egyes horizontális dimenziók mentén specifikus módszereket is alkalmaztunk.

Amikor az egyes Operatív Programok foglalkoztatási hatásaival kapcsolatos állításainkat megfogalmazzuk, igyekszünk a *difference-in-difference* vagy a *double difference* módszerét (magyarul „a különbségek változásának" módszerét) alkalmazni. Tehát azt vizsgáltuk (az itt is szűkösen rendelkezésre álló információk és peremfeltételek mellett), hogy miképpen várható, hogy *változik* két kiválasztott csoport helyzetében meglévő *különbség* az intézkedési periódus eleje és vége között.

Az Operatív Programok rövidtávú államháztartási hatásainak értékelésekor a beavatkozások hazai finanszírozás-igényét és az uniós addicionalitási követelmény teljesítését vizsgáltuk. Az Operatív Programok hosszú távú államháztartási hatásainak vizsgálata során hatásmechanizmusokat azonosítottunk, melyek az Operatív Programok jellegétől függnek. Ebben az értelmezési keretben "intézményépítő", "infrastruktúra-fejlesztő" és "magánberuházásokat támogató" Operatív Programokról beszélhetünk, egymástól lényegesen eltérő államháztartási hatásmechanizmusokkal.

A hátrányos helyzetű társadalmi csoportokra vonatkozóan amellett, hogy a szóban forgó csoportok anyagi-jövedelmi-társadalmi helyzetében bekövetkezhető változások előjelét igyekeztünk megbecsülni, egy sajátos eszköz révén azt is megkíséreltük feltérképezni, hogy a tervezési folyamatban mennyire fontos a szóban forgó csoportok reprezentáltsága. Ezt az adott csoportok megjelenésének vizsgálatával, az Operatív Programokban történt szövegelemzés segítségével értük el.

A társadalmi elosztási hatások dimenziójában az értékelés kilép az ezen a területen alkalmazott hagyományos keretekből. Úgy véljük ugyanis, hogy a társadalmi elosztási hatások változása nemcsak vertikálisan jelentkeznek, hanem (különösképpen a középtávon érvényesülő fejlesztési programok esetén) mindenképpen érdemes az egyes generációk közti újraelosztási hatásokat is megvizsgálni. Ezért elemzésünkben a társadalmi csoportok közötti kereszt- és hosszmetszeti (életpálya menti) újraelosztási hatások vizsgálata is szerepet kap.

A társadalmi partnerséggel kapcsolatos ex-ante értékelés, módszertani eszközeit tekintve dokumentumelemzésre és két csoportban lefolytatott, 15-18 nyílt kérdésből álló 36 interjú tartalomelemzésére épül. Minden Operatív Programért felelős tárcának és régiónak a tervezés során a társadalmi egyeztetéssel kapcsolatban készült, elsősorban az Interneten elérhető dokumentációját áttanulmányoztuk. Fókuszcsoportos vizsgálatot folytattunk a stakeholderi kör minden fontos alcsoportjára lebontva. Ezzel párhuzamosan interjúkat készítettünk a regionális Operatív Programok

esetében, mind a hét regionális fejlesztési ügynökség képviselőjének a bevonásával, valamint a fejlesztéspolitika kormányzati intézményrendszerének vezetői közül a legtöbb szereplő megkeresésével. Az elemzés során azt vizsgáltuk, hogy milyen az intézményrendszer által követett gyakorlat megfelelése az uniós követelményeknek, illetve, hogy milyen mértékben követik a hazai gyakorlatot (az OFK, illetve az Új Magyarország Program társadalmi egyeztetései során kialakított eljárásrendet) a tárcák és régiók. Az elemzés kérdései közé tartozott az is, hogy megvizsgáljuk az egyeztetési folyamat elfogadottságát, tehát azt, hogy milyen mértékben felel meg a társadalmi egyeztetés a stakeholderek elvárásainak és milyen mértékben elégedettek vele a társadalmi partnerek. Mindezzel az volt a célunk, hogy a lehetőségekhez mérten feltérképezzük, hogy a társadalmi egyeztetés hozzájárult-e a tervezési folyamat nyilvánosságához és kielégíti-e az átláthatóságra (transparency) vonatkozó elvárásokat.

A pályázatban szereplő vállalások és a Megrendelővel történt konzultációk nyomán, az értékelés ütemezése az alábbiak szerint alakult jelen értékelő jelentés leadásáig:

- 2006. július 19. A horizontális ex-ante értékelés módszertana írásos anyag átadása megrendelő részére.
- 2006. július 24-25. A horizontális ex-ante értékelés módszertanát bemutató workshop.
- 2006. október 25. A horizontális ex-ante értékelő jelentés köztes változata első verziójának átadása Megrendelő részére.
- 2006. november 2. A horizontális ex-ante értékelő jelentés köztes változata első verziójának megvitatása az NFÜ munkatársaival és az OP-ok tervezőivel.
- 2006. november 13. A horizontális ex-ante értékelő jelentés köztes változata végső verziójának átadása Megrendelő részére.
- 2006. december 21. Konzultáció az OP tervezőkkel az tervezés menetéről, prioritásokról, akciótervekről.
- 2007. január 22. A horizontális ex-ante értékelő jelentés végső változatának átadása Megrendelő részére első olvasatban.
- 2007. február 20. A horizontális ex-ante értékelő jelentés végső változatának átadása Megrendelő részére második olvasatban.
- 2007. március 7. A horizontális ex-ante értékelés vezetői bemutatója.
- 2007. március 21. A horizontális ex-ante értékelő jelentés végső változatának átadása Megrendelő részére.

Jelentésünk az értékelés végső, harmadik teljesítése, mely az Operatív Programok 2006. december 6-án hatályos verziói alapján készült.

A jelentés tagolása

Jelentésünket a kiírásban megadott horizontális értékelési dimenziók szerint tagoljuk, melyek esetében sajátos, az adott szempontból vett látószögből tekintünk rá az Operatív Programokra. A jelentés először a kiemelt lisszaboni célokként megfogalmazott két dimenziót tárgyalja, tehát a hosszú távú gazdasági növekedésre és foglalkoztatásra gyakorolt hatásokat értékeli (1., illetve 2. fejezet), majd az államháztartásra gyakorolt hatás következik (3. fejezet). A 4. fejezet a hátrányos helyzetű csoportokrra, az 5. pedig a társadalmi elosztásra gyakorolt hatásokat elemzi. A jelntés az Operatív Programok társadalmi egyeztetésének értékelésével zárul. Az egyes fejezetekhez összefoglalók és mellékleteként a várhatások irányát és erősségét, valamint az azokat előidéző mechainizmusokat leíró táblázatok tartoznak. A táblázatokat igyekeztünk egységes szerkezetben elkészíteni, de természetesen az adott dimenzió sajátosságaitól függően az olvasó szerkezeti eltéréseket talál. Az elemzés főbb megállapításait egy összefoglalóba is kigyűjtöttük, mely a teljesítés első köteteként áll az érdeklődők rendelkezésére.