

AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS ALAP ÉRTÉKELÉSE (2000–2006)

AZ EDUCATIO FELKÉRÉSÉRE SZÜLETETT tanulmány olyan személyes értékelési tapasztalatot kíván bemutatni, amely nyíltan taglalja az értékelési szakma problémáit. Az írás célja elsősorban nem egy értékelési történet megismertetése, hanem az európai *értékelési közeg és mozgásformák* szemléltetése.

Az értékelési feladat

A nyílt közbeszerzésre kiírt értékelési feladat az Európai Szociális Alap (ESZA) 2000–2006 közötti működésére vonatkozott. Ez a Foglalkoztatásért és Szociális Ügyekért Felelős Igazgatóság (a továbbiakban DG Employment) kötelező feladata volt. Az Igazgatóságnak az értékelési eredmények összefoglalását az Európai Parlament elé kellett terjesztenie. A cél az értékelési eredmények becsatlakoztatása volt a következő hétéves költségvetési ciklus tervezésébe.

Az ESZA az Unió kohéziós politikájának egyik legnagyobb forrása. A Szociális Alap alá tartoznak az emberi tényezőt fejlesztő beavatkozások. Magyarországon elsősorban a TÁMOP és ROP-projektek rendelkeznek ESZA-tartalommal. Az ESZA forrásait a tagállamok ún. nemzeti stratégiák és az azokból lebontott Operatív Programok (pl. TÁMOP) elkészítése és elfogadtatása nyomán érhetik el.

Az értékelés fókuszában a hatásvizsgálat (*impact evaluation*) állt.

Utólagos (*ex-post*) értékelés és hatásvizsgálat

Az utólagos (*ex-post*) kifejezés arra utal, hogy az értékelésre a projekt lezárását követően kerül sor. Nem közvetlenül a projektzárás után, hanem 2–3 évvel később, amikor már a projekt (közvetlen) hatásaira vonatkozó következtetés is leszűrhető.

A társadalmi-gazdasági hatásvizsgálat legfőbb forrása a projektre elkészített költség-haszon elemzés. Az értékelők áttekintik a projekt előkészítése során készült költség-haszon elemzést és összevetik az *ex-post* összegyűjtött információval.

Forrás: [Kohéziós Alap projektek utólagos értékelése](#). Útmutató. NFÜ, 2005 Budapest.

A közbeszerzés feladatmeghatározása – a jelenlegi brüsszeli gyakorlatnak és szakmai irányzatnak megfelelően – nagyon részletes volt. A kiírás értékelési területeket és pontos hatásvizsgálati kérdéseket határozott meg. A kiírás sokkal elnagyoltabb volt a rendelkezésre álló adatforrások tekintetében, de erről a későbbiekben még szólunk.

Az ESZA működésének következő területein kellett hatásvizsgálatot folytatni:

I.a – A pénzügyi erőforrások felhasználása (*Utilization of Resources*)

I.b – Az optimális beavatkozási szintek kérdése (*Level of intervention*)

- II. – Élethossziglani tanulás, a munkaerő alkalmazkodóképessége és információs társadalom (*LLL, work force adaptability, information society*)
- III. – Munkaerőpiac és ESZA-hatás a foglalkoztatásra (*Labour market and impact on employment*)
- IV. – Társadalmi befogadás (*Social Inclusion*)
- V. – A nők esélyegyenlősége (*Gender*)

Az Expanzió – gyors stratégiai mérlegelés után – a társadalmi befogadás területét hasította ki magának a konzorcium ajánlatából. A kiírásból sejthető volt, hogy minden adatbázisokon alapuló elemzés (pénzügy) komoly nehézségekbe fog ütközni, a munkaerő-piaci hatásokkal kapcsolatban szkeptikusak voltunk, a női esélyegyenlőség erősen ideológia-vezérelt témájától pedig eleve távol kívántuk magunkat tartani.

A nyertes értékelői konzorcium

Az Expanzió Humán Tanácsadó a nyertes ajánlatot beadó nemzetközi konzorcium tagjaként végezte el az Európai Szociális Alap 2000–2006 közötti működésének értékelését. Az értékelői szakma – a tagállami szint felett – erősen nemzetközi vállalkozás, ahol a kultúraközi kommunikáció és együttműködés meghatározó jelentőséggel bír. A multinacionális értékelők a maguk szervezetén belül csiszolják ki a szükséges együttműködési mintákat, az ad hoc szerveződő konzorciumok esetében azonban a *projekt menete során* – munka közben – kell létrehozni a működőképessé szakmai és szervezeti felületet. Ez kockázatos vállalkozás. A nyertes konzorcium szerződő fele a London School of Economics volt; a velük végzett munka során alkalmunk volt megismerni egy olyan business szervezetet, ahol a mikroszintű irányításig behatólag fiatal menedzserek vezették (esetenként terelték) a neves kutatókat. Az olasz partnerek (Vision and Value) sajátos szervezeti kultúrát hordoztak. Szakmai magjuk olyan egykori neomarxistákból állt, akik időközben a McKinsey globális tudástermelésébe integrálódtak. Elemzési készségük kiváló volt, ám a következő (harmincas) olasz nemzedékből toborzott fiatalok már nem rendelkeztek ezzel (és semmilyen más) megkülönböztető jeggyel. A spanyol partner (Red 2 Red Consultatores) nagyméretű és komoly infrastruktúrával rendelkező cég volt, akik a spanyolországi régiók értékelésére szakosodtak. Felkészült, iparszerűen szervezett, óvatos és a nemzetközi szintéren még viszonylag tapasztalatlan szereplőkként jelentek meg. Végül, egy kicsiny, de befolyásos német think-tank (Deutschland Denken) volt jelen a munkában; német kulturális háttérrel, de elit angolszász végzettséggel láttak munkához. ESZA tapasztalatuk nem volt, de nyitott és tanulás-képes csapatként dolgoztak.

A munka során világossá vált, hogy – a németek kivételével – minden szereplő saját kulturális mintáinak foglya, amiből folyamatos kommunikációs és működési zavarok támadtak. Az Expanzió munkatársai akarva-akaratlan egyfajta közvetítői szerepbe kerültek, ami egy idő után formalizálódott, és a szakmai irányítótételben aránytalanul nagy képviselőt eredményezett számunkra.

Kiindulási alapproblémák: mi a társadalmi befogadás és mi a hatás?

Kezdetről nyilvánvaló volt, hogy egy olyan méretű és kiterjedésű entitás (szervezet? program? projekt? közpolitikai beavatkozás?), mint az ESZA értékelhetetlen. Ezért az értékelés szempontjából kulcsfontosságú volt az értékelés határvonalainak (scope) meghúzása. Az értékelési kérdések szeletekre vágták az ESZA működését, ami – technikai értelemben – jó döntés volt. A társadalmi befogadással foglalkozni már átláthatóbb feladatnak látszott. A továbbiakban – a példa kedvéért – a társadalmi befogadás területén végzett hatásvizsgálat eredményeit taglaljuk.

A részletes feladatmeghatározás ellenére nem volt világos az értékelés területe, azaz a „társadalmi befogadás”. Ellentétpárjáról, az ún. társadalmi kirekesztődésről (social exclusion) már jóval több leírást tártunk fel.

Társadalmi befogadás és kirekesztődés

A két fogalommal kapcsolatos meghatározások olyan elemekből építkeznek, mint etnikum, földrajzi elhelyezkedés, társadalmi szerkezet, globalizá-

ció, egyéni életvitel, képzettség, vallás, anyagi helyzet (elsősorban jövedelem-szint), általános politikai és gazdasági környezet.

Az Unió vonatkozó dokumentumainak elemzése egy olyan meghatározás-halmazt tárt fel, amely egyfajta *asszociációs mezőként* rögzítette ugyan ezen kiemelt policy-célok tartalmát, de ennél pontosabb meghatározást nem adott. Később nyilvánvalóvá vált, hogy az Unió legtöbb stratégiai célja ugyanilyen metafora-jelleget hordoz, aminek – számtalan előnye mellett – a hatásvizsgálat esetében nagyon komoly hátrányai is vannak. Az Unió – erősen bürokratikus működéséből fakadóan – a tartalmi meghatározás helyett egyfajta folyamati és történeti definiálásra törekszik (amely folyamatosan alakul), ám a pénzügyi elszámoltathatóság érdekében *indikátorokat* is kidolgoz. A nyitott koordináció módszerén keresztül (OMC) minden tagállam kreatívan interpretálhatja a stratégiai célokat a metaforaszerű definíció-halmaz és a mérést segítő mutatók segítségével. A tagállami interpretáció a szociális területre készített munkatervben ölt testet.¹

A hatásértékelésnek elsősorban a hatás mibenlétét kell jól meghatározni. A tervezési dokumentumok (Operatív Programok) eredmény és hatásmutatói tekintetben csak fenntartásokkal használhatóak. A tagállamok nagy részében a tervezés nem szakmai racionalitás vezérelte tevékenység, hanem maga is a politika formálás része. Az ESZA-típusú programok esetében – döntően munkaerő-piaci programokról van szó – a legsikeresebb tervezés és végrehajtás esetén

¹ Beil, Sebastian, Kolb, Jan-Philipp & Münnich, Ralf: [Policy Use of Laeken Indicators](#).

sem adott a siker, ha a gazdaság és a munkaerőpiac (a keresleti oldal) éppen nem működik kellően közre.

A társadalmi befogadással és foglalkoztatással foglalkozó kutatásokban paradigmaváltás zajlott le az elmúlt évtizedben. A társadalmi kirekesztődés (marginalizáció, kizáródás) folyamatának tanulmányozása során olyan mozzanatok értékelték fel, mint a személyes kapcsolati hálók fejlettsége, az információhoz való hozzáférés, az önbizalom és a kommunikációs képességek, a megfelelő egészségi állapot. Részben ezen felismerések nyomán a munkába visszahelyezés (employment) mellett megjelent a foglalkoztathatóság (employability) óvatosabb, de realisabb munkafogalma is. A munkaerő-piaci hatások nehezen értékelhető – mert a beavatkozásoktól kevésbé függő – természetét felismerve a hatást elsősorban a Hillage és Pollard klasszikus meghatározása szerinti foglalkoztathatóságban kerestük.² Gyakorlati értelemben ez azt jelentette, hogy nemcsak a munkába állást tekintettük pozitív hatásnak, hanem a személyes kapcsolatrendszer újraépülését, a magányból való kitörést, a tudatos és motivált információszerzés újraindulását, az egészségesebb életvitelre való átállást, az önbizalom szintjének emelkedését is.

Mintaválasztás

Az Unió mérete kiemelkedően fontos témává tette a mintaválasztást. Nyilvánvaló volt, hogy az ESZA gyakorlatát csak reprezentatív jellegű programok hatásvizsgálatával lehet értékelni. Az eredeti elgondolás szerint NUTS 2 szintű régiókból történt volna a mintavétel.³ A DG Employment számára rendelkezésre álló – szerény és rendezetlen – adatállomány azonban ezt nem tette lehetővé, ezért a nagyobb régiók és régióméretű tagállamok egy adott halmazát tekintettük mintának. A cél az volt, hogy olyan iker-regiókat (*twin-regions*) válasszunk ki, melyeknek társadalmi-gazdasági és kulturális jellemzői hasonlóak, de a társadalmi befogadás területén nyújtott 2000 és 2006 közötti teljesítményük nagyon eltérő. Ezzel – részben – kizárhatóak lettek volna a külső befolyásoló tényezők és erősebben összpontosíthatunk volna a „mi működik” (*what works*) kérdésre. Végül a háromlépcsős modell mellett döntöttünk: először az érdekesebb tagállamok körét vonjuk meg, majd e körön belül választjuk ki a régiókat, és a régiókon belül hasonló célokkal és célcsoporttal elindított programokat.

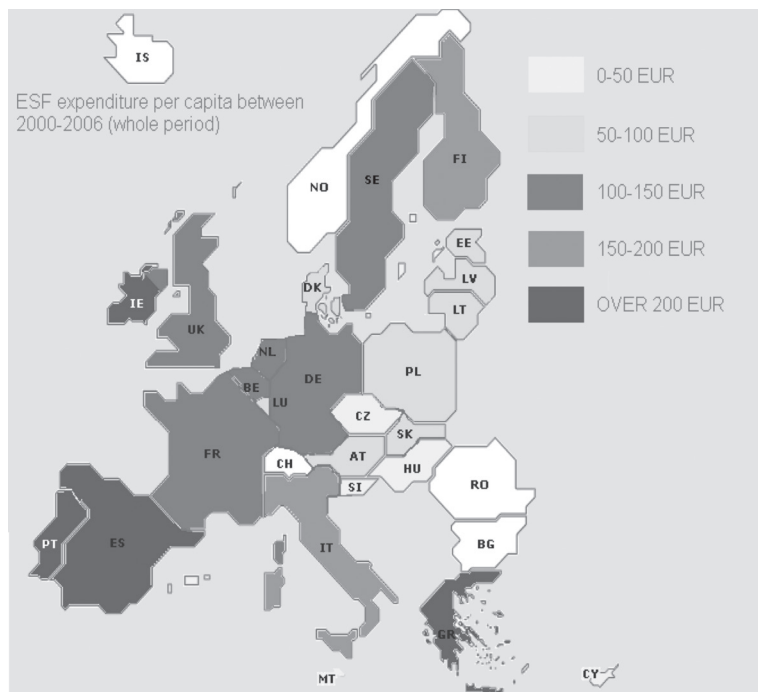
Saját értékelési témánk a társadalmi befogadás és kohézió volt, az értékelési minta kiválasztásához a tagállamok olyan „ütős” szétdobására volt szükségünk, amely értelmes elemzési csoportokat képez. Az világos volt, hogy a tagállamonként egy

² Hillage, J. & Pollard, E. (1996) *Employability: Developing a Framework for Policy-Analysis*. Department for Education and Employment, London.

³ A visegrádiak és a balti államok (2004-ben csatlakoztak) bekerültek a mintába, míg Románia és Bulgária nem. A félciklusnyi időt eltöltő visegrádiak adatait egyszerűen kettővel szoroztuk (extrapoláltuk), hogy egy teljes hétéves ciklus teljesítményét kapjuk meg.

főre jutó ESZA-támogatás lesz az egyik tengely. Ezt a tengelyt egy adott tagállam ESZA-intenzitásának neveztük.⁴

1. ábra: Az egy főre jutó ESZA-támogatások aránya tagállamonként a 2000–2006-os időszakban



Forrás: Az Európai Bizottság adatbázisa.

A másik tengelyen – értelemszerűen – a társadalmi kohéziót kifejező Gini-index⁵ szerepelhetett volna, ez azonban régiós szinten nem állt rendelkezésre az értékelés időpontjában. Így került előtérbe egy másik összefüggés, amely a társadalmi kohézió 2000–2006 közötti változásaira utal. Itt egy spanyol mintát (Cuadrado-Roura)⁶ némileg súlyozva egy hibrid mutatót állítottunk elő a függőleges tengelyre az alábbi elemekből:

⁴ Az ESZA-intenzitás regionális csoportosítása egyértelművé tette, hogy az ESZA jelenlegi formájában egy hatalmas északnyugat – dél irányú jövedelemátcsoportosító mechanizmusként működik. E tekintetben kulcsfontosságú Franciaország besorolása, amennyiben ők is a „Dél-hez” tartoznak, akkor egészen radikális megállapítások megtételére nyílik mód. A megrendelők ezen megállapítást nyugtalansággal fogadták és egy nem regionális (kevert) táblázat elkészítését kérték.

⁵ A Gini-indexet a jövedelem és a vagyon eloszlásának mérésére használják, az eloszlások egyenlőtlenségeit méri. Az értéke 0 és 1 között van, a 0 érték azt jelzi, hogy az eloszlás egyenletes. Nagyobb értékéhez nagyobb egyenlőtlenség tartozik.

⁶ Cuadrado-Roura, J.R., Garrido-Yserte, R., & Calvo, M.A.M (2004) Economic and Social Cohesion in the EU: a critical approach, 44th European congress of the regional science association, University of Porto – Porto, Portugal – 25–29. August 2004.

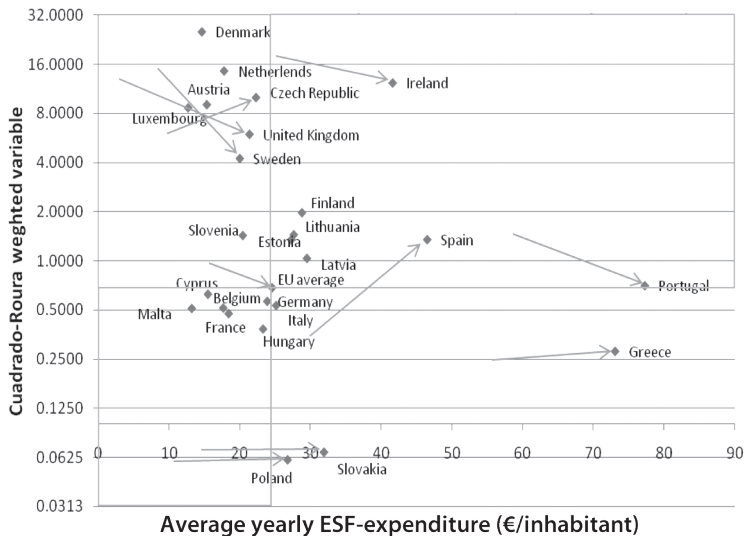
az ország GDP-je az EU átlagos GDP-jéhez viszonyítva (arány)
 férfiak gazdasági aktivitása (arány)
 nők gazdasági aktivitása (arány)
 férfi munkanélküliség (arány)
 női munkanélküliség (arány)
 fiatalkori munkanélküliség (arány)
 hosszú távú munkanélküliség (aránya a munkanélküliségen belül)

Olyan viszonyszámot próbáltunk összeállítani, amelyik egyértelműen összehasonlíthatóvá teszi az egyes országok kohéziós teljesítményét. Egy mutatót hoztunk létre, amelynek számlálójában azok az adatok szerepelnek, amelyek pozitív irányba befolyásolják a kohéziót (tehát minél nagyobbak, annál erősebb a szociális kohézió), a nevezőbe pedig a negatív befolyással bíró adatok kerültek. Így a képletünk az alábbiak szerint alakult:

$$\text{GDP aránya az EU átlagos GDP-jéhez (PPS)} \times 0,4 + (\text{Férfiak aktivitási rátája}) \times 0,1 + (\text{Nők aktivitási rátája}) \times 0,1 / (\text{Férfi munkanélküliségi ráta}) \times 0,1 + (\text{Női munkanélküliségi ráta}) \times 0,1 + (\text{Fiatalkori munkanélküliségi ráta}) \times 0,1 + (\text{Hosszú távú munkanélküliség aránya}) \times 0,1$$

Így minél magasabb értékkel bír egy tagállam, annál nagyobb a társadalmi befogadás és kohézió szintje.

2. ábra: A tagállamok társadalmi kohéziós teljesítményszintje és ESZA-intenzitása a 2000–2006-os időszakban



A pontszerű elhelyezkedés stagnálást, a nyíl pozícióváltást jelent.

A két eset kiválasztó szempont (case selector) üzenete egyértelmű: Görögország és Portugália 2000 és 2006 között – erős világgazdasági konjunktúra és drámai méretű ESZA-támogatások mellett is – megőrizték az EU átlagnál rosszabb muta-

tóikat a társadalmi befogadás és kohézió területén. Tették ezt úgy, hogy már 1981 (Görögország) illetve 1986 (Portugália) óta élvezhetik a Strukturális Alapok támogatását. A drámai teljesítményszint és mozgási irány miatt a görög és portugál régió került a mintába.

A két legérdekesebb tagállam Lengyelország és Szlovákia, melyek az európai társadalmi kohéziós minimum alatt helyezkedtek el. (Mindkét tagállam tömeges kívándorlással „kezelte” a problémát a nevezett időszakban). Az értékelés pozsonyi terepmunkájakor a szlovák foglalkoztatási szolgálat kollégái árnyalták az EUROSTAT adatokat, de abban egyetértettünk, hogy még a helyi adatszolgáltatásra támaszkodva sem mozdulna el az ország lényegesen a „civilizált európai övezet” felé.

Elemzésünkben figyelemre méltónak találtuk a kiugróan jó spanyol és ír adatokat, ezekben a tagállamokban 2000 és 2006 között a társadalmi befogadás és kohézió területén látványos javulás volt látható. Sejthető volt, hogy a jó adatok mögött álló – globális eredetű – gazdasági dinamika jórészt pénzügyi és ingatlanspekulációkból fakad, de ez nem tartozván az értékeléshez, további figyelmünket már elkerülte.

A háromlépéses módszerrel sikerült társadalmi-gazdasági és kulturális értelemben hasonló adottságú, de teljesen eltérő teljesítményt produkáló régiópárokat alkotni, majd a régiókon belül futó ESZA-program párokat kiválasztani. Létrejött a minta. Természetesen a mintába választott régiók adat és dokumentációs minőségéről előzetesen nem lehetett fogalmunk.

Módszerek

Az értékelés során először szakirodalmi áttekintést végeztünk. Ezután a feladatmeghatározásban rögzített értékelési kérdésekhez hipotéziseket rendeltünk. A megrendelő által is elfogadott hipotézisek után az állítások igazolására/cáfolására alkalmas módszertan kidolgozása következett.

A statisztikai és dokumentumelemzés minden hatásvizsgálat kulcsfontosságú eleme. A hatások – ideális esetben – mérhetőek, a méréshez pedig információk, adatok, tények szükségesek. Nos, mind a Bizottság adatbázisai, mind az Eurostat vonatkozó statisztikai hiányosak és nem fókuszáltak voltak. A régiók szintjén további nehézségekbe ütköztünk. Thüringia pl. megtagadta az adatszolgáltatást (angol nyelvű adatkérésre és a német hivatalos nyelvhasználatra hivatkozva) és a DG Employment *nem volt olyan helyzetben*, hogy kikényszerítse a válaszadást. (Az Unión belüli operatív hierarchikus viszonyok hiánya önálló fejlesztéspolitikai esszé tárgya lehetne.) Egy görög régió értékelési jelentéseinek megismerése még az edzett (a volt Szovjetunió területén is dolgozó) tanácsadókból is döbbenetet váltott ki.

A terepmunkát a konzorcium innovatív mátrixszervezetben oldotta meg. Minden konzorciumi tag felelős volt egy értékelési kérdésért (témaért) és egy földrajzi csoportosításért (régióért). Így pl. az Expanzió szolgálta ki az összes értékelési területet a visegrádi tömb választott régióiban, ugyanakkor a társadalmi kohézió témájának megrendelőjeként dolgoztattuk partnereinket a többi régióban. A terepmunka

során strukturált mélyinterjúk készültek az Irányító Hatóság embereivel valamint független szakértőkkel, míg a végső kedvezményezettek és projektgazdák körét fókuszcsoportos beszélgetéseken fogadtuk.

A terepmunka nyomán részletes és standard formájú regionális esettanulmányok készültek, melyeket műhelymunkák során dolgoztunk fel részfejezetekké.

Néhány érdekes hozadék

Egy értékelés talán legérdekesebb elemei azok a részeredmények, melyek nem irányulnak közvetlenül a kitűzött értékelési célok megoldására, egyfajta talált tárgyként viselkednek.

Külső szabályozók, Flevoland holland régió ESZA-gyakorlatának elemzése során készült az a szakközépiskolai interjú, melynek segítségével lehetségessé vált az optimális ESZA-beavatkozás feltételrendszerének felvázolása. A flevolandi példa egyfajta benchmark-ként szolgált a többi esethez is. A szakközépiskola vezetője elmondta, hogy munkanélküli és alacsonyan képzett felnőttek délutáni képzését finanszírozza az ESZA a következő peremfeltételek mentén:

- **mainstreaming:** a vegyes összetételű és gyakran problémás belépő szintű felnőttek problémái nem különböznek a nappali képzés problémáitól, a szakképzésbe járó középiskolai korosztály hasonló gondokkal küzd, és a pedagógusok már felkészültek a felnőttek fogadására;
- **profiling:** a képzésre irányított felnőttekről a helyi állami munkaügyi kirendeltség részletes állapotrajzot készített, így az iskola pontosan tudta, hogy kik és milyen speciális tanulási szükséglettel érkeznek;
- a holland szociálpolitika reformja nyomán a segélyezés átalakult, a (rész vagy teljesidős) munkavállalást erőteljesen ösztönzik, a hosszú távú munkanélkülséget „büntetik”, így a beérkezők erősen motiváltak voltak a tanulásra;
- a vállalati adórendszer átalakításával erőteljes érdekeltséget teremtettek az át-képzettek – legalább részidős és ideiglenes – fogadására;
- a holland fejlesztéspolitika az európai források fogadására nem alakított ki külön intézményrendszert, és a felnőttképzési ESZA-ablakot hosszú ideje nyitva tartja, az igazgató már kiérlelt, bejáratott üzleti modellről, átlagköltségekről és profitrátáról is be tudott számolni.

A felvolandi modell nyilvánvalóvá tette, hogy az ESZA-források hasznosulásának optimalizálása (hatásnövelés) elsősorban a külső szabályozói környezet javításával – azaz közpolitikákkal – lehetséges. Az esettanulmány egyben azt a nyugtalanító tanulságot is hordozza, hogy a fejlettebb tagállamokban nagyobb az esély az ESZA-források jó hasznosulására.

(Lokalizáció) Egy másik érdekesség a szlovén esettanulmány volt (Szlovénia méreténél fogva egy régiónak számított a vizsgálatban). A szlovén fejlesztéspolitika kezdetektől fogva lokalizálni akarta az uniós forrásokat. Néhány lokalizációs elem az alábbiakban.

A külső szabályozó környezet fontossága

A svéd régióban végzett munka során a szómáliai bevándorló végső kedvezményezettek (nők) elmondták, hogy a továbbképzés nyomán csak félállást érdemes vállalniuk, mert csak ekkor tudják ötvözni a svéd szociális ellátást a munkából származó kéréssel. Teljes állás esetén már elveszítenék a szociális támogatást.

A görög régióban ESZA támogatással folyó vállalkozóképzés résztvevői elmondták, hogy a görög adórendszer és társadalmi gyakorlat a közalkalmazottakat privilegizálja és „bünteti” a kisvállalkozói réteget. Ezért a sikeresen lezárt képzés nyomán a végzettek mindegyike a közzférában próbált elhelyezkedni – részleges sikerrel.

- már 2000-ben kormánystratégia készült a Strukturális Alapok fogadásáról és felhasználásáról, ezt a későbbi kormányok sem érvénytelenítették;
- az ESZA-forrásokat a Munkaügyi Minisztérium fogadta, mert a közigazgatásban egyedül ennek a tárcának volt országos intézményhálózata;
- a szlovén fejlesztéspolitika egyik kulcsemberével⁷ folytatott interjú során egyedülállóan kreatív lokális megközelítésre leptünk: „Dacára az ESZA megközelítésének, a leginkább támogatásra szoruló társadalmi csoportokat nehéz általánosan használt kategóriákkal leírni. Az ESZA-nak pl. sok programja van fiatalok számára, de Szlovéniában az igazi válságcsoport a 20–35 éves, átlagosan képzett, kizöklent és valamennyire szegregálódott fiatalok”. *„Contrary to the mainstream ESF approach real social groups and persons in need are difficult to describe with the mainstream categories. For instance ESF has many programmes for young people but the real crisis group is the 20–35 age old, reasonably educated, derailed and somewhat segregated young people”* (Former director of Managing Authority, Slovenia);
- az ESZA-projektek csak adminisztrációjukban válnak el a hazai projektektől, a terepen a hazai aktív munkaerő-piaci programokkal együtt „csomagolva” jelennek meg.

A szlovén eset nyilvánvalóvá tette, hogy az ESZA működési keretei lehetővé tennének a mainál sokkal kreatívabb beavatkozásokat is.

(Helyettesítő fejlesztés) A harmadik eset a megrendelő körében is nagy érdeklődést keltett. A munka során alkalmunk nyílt feltárni azt, hogy az új tagállamokban az *utófinanszírozási rendszerben* működő uniós források beömlése olyan önrész-igényt támasztott, amely minden korábbi nemzeti fejlesztési forrást átszívott és a kohéziós politikához láncolt. További feszültséget jelent az euro-övezethez való csatlakozás érdekében vállalt konvergencia-programok léte, amely a tagállami költségvetések lecsupaszítását eredményezte. Mindezek következtében az új tagállamok vizsgált régióiban (de Görögországban is) számos jelét láttuk az ún. *helyettesítő fejlesztésnek*, amikor az ESZA-források – különböző tervezési és elszámolási fogások segítségével – tulajdonképpen az alpműködést finanszírozták. Azt az alpműködést,

⁷ Peter Wostner, az Irányító hatóság volt vezetője.

melyet a tagállami költségvetés már nem tudott biztosítani. Fejlesztésről és mérhető hatásokról az ilyen esetekben nyilvánvalóan nem beszélhetünk. A helyettesítő fejlesztés jelenségével kapcsolatban hangsúlyoztuk, hogy csak idő kérdésének látjuk e gyakorlat dél-európai és nyugat-európai elterjedését. Ez az értékelési részeredmény nagy érdeklődést keltett a DG Employment megrendelői és szakértői körében.

(Implementáció/interpretáció) A negyedik hozadék a kohéziós politika tervezési és végrehajtási folyamatát érintette. A francia államigazgatásból átvett brüsszeli gyakorlat (az ún. *planification*), amely az Operatív Programok elfogadásában ölt testet, gyakran a lineáris implementáció képzetét kelti a döntéshozókban. A terepmunka nyomán készített esettanulmányok nyilvánvalóvá tették, hogy implementáció helyett egyfajta *többszintű interpretáció* folyik. A Lisszaboni Stratégia nagy céljait a tagállamok stratégiai referenciakeretei már részben lokalizálva és átalakítva tükrözik vissza. A stratégiai referenciakeretek nyomán beinduló tervezés (*bottom-up*) helyi igények által vezérelt, így az Operatív Programoknak már csak laza – és erősen nyelvi jellegű – a kapcsolata a brüsszeli fejlesztési irányokkal. Az Operatív Programok nyomán kialakított beavatkozások még konkrétabbak, a kiírások és támogatási szerződések szintje pedig annyira erős külső tényezőkkel (pl. tagállami jogi racionalitás vagy régiós érdekek) színezett, hogy egy önálló fejlesztéspolitikai szintként is azonosítható. Az interpretációs lánc végén tevékenykedő projektgazdák és végső kedvezményezettek önképe pedig drámai eltéréseket mutathat a központi céloktól, akkor is, ha névleg a projekt – példának okáért – az élethossziglani tanulás jegyében fut. A DG Employment képviselőivel folytatott rendszeres műhelymunkák során ezt a következtetést az uniós fejlesztéspolitika egyik olyan rejtett erősségként értelmeztük, melynek potenciálja (rugalmasság, lokalizáció) részben kihasználatlan. Nem titkoltuk azonban a keretjellegű szabályozás (kimeneti indikátorok és monitorozás) erősítésének látható igényét sem.

Következtetések

Az értékelés főbb megállapításait itt csak röviden ismertetjük.

- Az ESZA-nak – a szemléletformáláson kívül – nincs mérhető makroszintű hatása, gyakran a pénzek és a társadalmi folyamatok között negatív korreláció áll fent. Ez nem meglepő, az ESZA-források tagállami költségvetésekhez viszonyított aránya eleve kizárta, hogy európai szintű makrohatások legyenek kimutathatóak.
- A mezoszint az ESZA igazi területe, itt mérhető pozitív hatásokat mutattunk ki. Ezen a szinten az ESZA innovációt és szakpolitikai reformot generál (pl. az oktatás minőségének javítása, az állami foglalkoztatási szolgálat modernizálása). Érdekes módon a mezoszintű átalakítások ESZA-támogatása kettős hatással járt: egyrészt szerény, de pozitív hatások voltak kimutathatóak a végső kedvezményezettek körében, másrészt nagyon komoly és pozitív hatások voltak tapasztalhatóak a *megvalósító intézményrendszer* működésében.

- Mikroszinten, azaz az ESZA-programok célcsoportja szintjén a hatás gyenge, áttekinthetetlenül szétaprózódott.

Utóirat

A fentiekben felvillantott értékeléstől függetlenül megállapítható, hogy a 2000–2006-os időszak *legfontosabb* európai munkapiaci eseménye a 8–10 millió kelet-európai munkavállaló és diák sikeres kirajzása és nyugat-európai beilleszkedése volt. A megmozduló tömegekről a mai napig csak becsléseink vannak. A romák, mint „párianép” (M. Weber) európai migrációja természetesen teljesen külön téma. A kivándorlási nyomást a munkanélküliség valamint az átlagbérek közötti drámai különbség jelentette. A mobilitáshoz döntően hozzájárult a mobiltelefon, az internet, a Skype, a fapados légitársaságok valamint a Western Union típusú pénzküldő szolgáltatások tömegessé válása. A tömeges migráció és sikeres munkavállalás talán az évtized legnagyobb európai társadalmi innovációja (*social innovation*) volt, amely *először valósította meg* tömegméretekben az „emberek szabad áramlását”, az összeurópai munkaerőpiacot. 2004 utáni megvalósulása olyan félelmetesnek látszott a régi tagállamokban, hogy leírása nem szerepel az Unió e tárgykörben alkotott terjedelmes dokumentumaiban.

Megállapítható, hogy a nevezett időszakban *egyetlen* olyan ESZA-projekt sem futott az Unióban, amely a munkanélküli vagy szegény kelet-európaiak kivándorlását és munkavállalását *támogatta* volna. (A lengyel kollégák rendelkeznek olyan közvetett támogatási példákkal, mint az egészségügyben dolgozók ESZA-támogatással indított angol nyelvtanfolyama, melyet azonnali angliai munkavállalás követett. A projekt eredeti célja azonban nem ez volt.)

SETÉNYI JÁNOS