

Társadalompolitikai beavatkozások hatásvizsgálatainak elméleti lehetőségei és gyakorlati módszerei

Készítette: Krémer Balázs, Bói Krisztina, Kurucz Erika, Mód Péter, Nagy Zita Éva, Ottucsák Melinda A., Pál Zsolt

V. Kutatási pillér

2011. január 31.



TÁMOP 5.4.1. SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK MODERNIZÁCIÓJA, KÖZPONTI ÉS TERÜLETI STARTÉGIAI TERVEZÉSI KAPACITÁSOK MEGERŐSÍTÉSE, SZOCIÁLPOLITIKAI DÖNTÉSEK MEGALAPOZÁSA



ÚMFT infovonal:
06 40 638 638
nfu@meh.hu • www.nfu.hu



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

1. A hatásvizsgálat - hatáselemzés	3
Mi a hatásvizsgálat?	3
A hatásvizsgálatok értelmezési keretei	3
A hatásvizsgálatok célja	5
Hatásvizsgálatok a nemzetközi gyakorlatban, néhány uniós tagállam példája alapján	7
A hatások és mellékhatások természete, kategorizálásuk	9
Az eszközértékelés	10
2. Hatásvizsgálatok alkalmazása	12
3. A hatásvizsgálatok fajtái	16
A kvázi kísérletek fajtái	16
A beavatkozás előtti és utáni állapot összehasonlítása	17
Kontrollcsoport alkalmazása	18
Kontrollcsoport és pretest együttes alkalmazása	21
A hatások összemérhetősége	22
Költség-haszon (CBA) elemzés	23
Modellezés	26
A hatásvizsgálatok alkalmazása a gyakorlatban	26
A szolgáltatások hatékonysága	27
4. A hatásvizsgálatok megvalósításának lehetőségei	33
Melléklet:	37
8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató	37
melléklet a 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatóhoz	44

A TÁMOP 5.4.1. program kutatási pillérének célját és kutatási koncepcióját a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007-2013 (TÁMOP) - Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) prioritásai szolgáltatják. A pillér - alapvető kutatási feladatai mellett - a szociális szolgáltatások modernizációját, a központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítését és a szociálpolitikai döntések megalapozását célzó fejlesztések hatásvizsgálatainak elvégzését is tervezi. A tanulmány célja, hogy megalapozza ezt a törekvést.

A TÁMOP 5.4.1. konstrukció egyik célja a szociális szolgáltatások modernizációját segítő szakmai, módszertani fejlesztések indítása annak érdekében, hogy a szociális ellátórendszer szakszerűbben, kiszámíthatóbban és hatékonyabban támogassa a fokozott segítségre szoruló csoportokat, valamint a nehéz helyzetben lévők sikeres munkaerő-piaci integrációját, és a hátrányaiknál, életkoruknál vagy állapotuknál fogva a munkaerőpiacra nem integrálható társadalmi csoportok esélyeit.

A projekt keretében – többek között - szabályozó anyagok, indikátorok, valamint a szociális szolgáltatások szoftveres tevékenység-adminisztrációs rendszere készül el. A tervezők és a projekt végrehajtói szerint a szakmai támogató rendszerek közvetlenül szolgálják az ellátórendszer fejlesztését az érintett területeteken (gyermekvédelem, idősellátás bentlakásos szolgáltatásai, családsegítés és droproblémák kezelése).

A projektben megvalósuló elemek hatásvizsgálata igazolhatja a megvalósítók törekvéseit, valamint hozzájárulhat ahhoz, hogy a tervezett fejlesztések valamint az eddigieknél tudatosabb tervezhetőség érdekében javíthassa az erőforrások hatékonyabb elosztását, a szolgáltatások és az azokhoz való hozzáférés optimalizálását.

1. A hatásvizsgálat - hatáselemzés

Mi a hatásvizsgálat?

A hatásvizsgálat tág értelemben véve az a folyamat, melynek során egy fejlesztési beavatkozás várt és a tényleges hatásait felismerjük és leírjuk, függetlenül attól, hogy azok tervezett vagy nem szándékolt eredményei annak. Az OECD meghatározása szerint a hatásvizsgálat egy információn alapuló, elemző megközelítése a becsült költségeknek, következményeknek és a szabályozó eszközök „mellékhatásainak”, egyedi, váratlan következményeinek (Sigma Paper: No. 31, OECD 2001).

A megmérendő hatás egy tényleges állapot (eredmény a program után) és egy úgynevezett tényellentétes állapot (hipotetikus eredmény a program hiányában) összehasonlításából adódik. Minthogy utóbbi közvetlenül nem mérhető, a hatásvizsgálatok jelentős, gyakran nehézségekbe, akár leküzdhetetlen módszertani nehézségekbe ütköznek (Hudomiet - Kézdi 2008. 5.).

A hatások mérésének sarkalatos pontja, hogy mennyire megbízhatóan tudjuk elkülöníteni a vizsgált program hatását az egyéb tényezőkétől. A projekt esetén tervezett szabályozó anyagok bevezetésének hatásvizsgálata esetén az a tény, hogy a projektben vizsgált szolgáltatások jól működnek, az önmagában nem bizonyítja a program hatásosságát. A hatás méréséhez azt is tudnunk kellene, hogy hogyan teljesítettek volna, ha nem vesznek részt a programban. Ezt az ún „tényellentétes” állapotot nyilvánvalóan nem lehet megmérni, hiszen nem történt meg. A különféle hatásvizsgálati módszerek ennek a problémának a feloldására adott különböző válaszok.

A hatásvizsgálatok értelmezési keretei

Hatásvizsgálatot végezhetünk a beavatkozási terv jóváhagyása előtt (ex ante), a végrehajtás után (ex post), vagy az ezek közötti szakaszok bármelyikében. Az ex ante hatásvizsgálat előre jelzi a beavatkozás hatásait a tervezés, a kidolgozás és a jóváhagyás

részeként. Az ex post vizsgálat azonosítja a tényleges hatásokat a végrehajtás közben és után, és lehetővé teszi az esetleg szükséges korrekciót, valamint információt nyújt a jövőbeni beavatkozások javításához (Enterprise 2001).

Az ex ante vizsgálat bizonyos típusai részei lehetnek bizonyos intézkedések jóváhagyási folyamatának, ilyenek például a környezeti hatások és a gazdasági hatások (költség-haszon elemzés) vizsgálata. Ex post vizsgálat bármely sajátos beavatkozáshoz vagy beavatkozási csomaghoz kapcsolódhat annak érdekében, hogy teljesebb információt nyújtsanak, mint amit a rutin ellenőrzés és értékelés biztosít.

Vizsgálhatjuk egy beavatkozás hatásait az érintett szervezeten belül és attól függetlenül is. A belső ellenőrzés és értékelés létrejöhet a folyamatos fejlesztés, tanulás érdekében. Eszköze lehet specifikus, mérhető hatás-indikátorok integrálása menedzsment információs rendszerbe, amely az információt azonnal elérhetővé teszi a munkatársak számára. Külső hatásvizsgálatok esetén jellemzően független értékelők végzik a feladatokat.

Az egyes beavatkozások esetén az okozott, eredményezett hatások halmazában jellemzően összekapcsolódnak a beavatkozás társadalmi, gazdasági és környezeti hatásai.

A hatásvizsgálatok további problémája, hogy általában csak a résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatásokra koncentrálnak. Elképzelhető azonban, hogy a célcsoport esetleges sikere más csoportok kárára történik (Hudomiet - Kézdi 2008. 5).

Ezért a hatásvizsgálat különböző típusait integrálni illetve kombinálni kell, az ilyen integrált hatásvizsgálat természete különbözik az intervenció típusától és a teljes hatásvizsgálati csomag céljaitól és költséghatékonyságától függően.

Minden egyes hatásvizsgálati típushoz széles módszertani apparátus kapcsolódik a vizsgálat pontos céljára, a felteendő kérdések típusára, a szervezeti környezetre, a társadalmi-gazdasági kontextusra, a finanszírozási forrásokra, a kutatási kapacitásra és más jellemzőkre tekintettel.

A hatásvizsgálatok célja

A hatásvizsgálatok általános célja egy tervezett, vagy végrehajtott tevékenységnek a környezeti, társadalmi, gazdasági, stb. rendszere szerkezetére vonatkozó változások feltárása. A hatásvizsgálat része az előkészítés, a feltáró vizsgálat, és az ezt értékelő hatástanulmány. (Tóth és tsa 2005)

Általában és a projekt keretében tervezett hatáselemzések fő célja az egyes társadalompolitikai beavatkozások leírása, értékelése, eredményességének megállapítása. A vizsgálat során alapvetően két fő kérdést kell megválaszolni: bekövetkezett-e a kívánt hatás, és a végrehajtott beavatkozás következménye a hatás, vagy valamilyen más tényezőknek tulajdonítható? (Természetesen ezek a kérdések kis mértékben másként néznek ki előzetes hatásvizsgálatok esetén)

A mérési modelleknek különböző típusait alkalmazhatjuk: a tervezett és természetes kísérleteket, a párosításon alapuló és az ökonometriai modelleket. Külön vizsgálati szempont lehet a kontroll csoport kiválasztásának módja nem kísérleti szituációkban (Kézdi 2004). A hatások mögötti mechanizmusok mérése és kezelése a hatásvizsgálati eljárások kulcsfontosságú sarokpontja.

A szociális szolgáltatásokra vonatkozó hatásvizsgálatokra ugyan azok az elvek és általános szabályok vonatkoznak, mint a fejlesztéspolitikai intézkedésekre általában. Az alkalmazott eszközökben és eljárásokban jelentős eltérések lehetnek a környezeti, társadalmi, gazdasági, egészségügyi, stb. hatásvizsgálatokban, azonban közös elemük, hogy egy tervezett, vagy végrehajtott változtatás értékelése a feladatuk.¹

A hatásvizsgálatok során a kiindulópont a legtöbb esetben egy kedvezőtlen helyzet, mely kedvezőtlen helyzet megváltoztatására valamilyen beavatkozást hajtanak végre vagy terveznek végrehajtani. Szerencsés esetben a tervezés során, máskor a beavatkozás végrehajtása után felmerül az alapvető kérdés, hogy eredményes volt-e a

¹ „A hatásvizsgálat vagy programértékelés kifejezés nem egy meghatározott kutatási módszert, hanem egy kutatási célt jelöl. Ez a sajátos cél: társadalmi beavatkozások – pl. új oktatási módszerek, a feltételek szabadlábba helyezés rendjének megváltoztatása és más hasonló programok – hatásának elemzése.” Babbie, 1995. 374. o.

beavatkozás, valamint az, hogy ha igen, van-e mérhető hatása, és az valóban a beavatkozásnak tulajdonítható-e vagy valami másnak.

A továbbiakban bemutatjuk azokat a módszereket, amelyek segítségével választ adhatunk ezekre a kérdésekre, és amelyek alkalmazásával eljuthatunk egy társadalompolitikai beavatkozás korrekt értékeléséhez. Ez a tanulmány főként – a kissé túldimenzionált környezetvédelmi hatásvizsgálatokkal szemben – a társadalmi hatásvizsgálatokra fókuszál. A módszerek együtt alkotják az alkalmazott társadalomkutatásnak azt a területét, amelyet hatáselemzésnek nevezünk.

A hatásvizsgálat módszere lehet bármelyik vagy mindegyik a következők közül:

1. *Kvantitatív statisztikai módszerek*, amibe beletartozik a kiindulási helyzet (baseline) vizsgálata, a kiindulási helyzet precíz azonosítása, a célok és beavatkozási irányok meghatározása, a teljesítmény-értékelés és kimenetek mérése.

A kvantitatív módszerek előnyei közé tartozik, hogy precízen operacionizált kérdésekre kvantifikált válaszokat képes nyújtani. Hátrányai közé olyan tényezőket sorolhatunk, mint a költségesség, vagy csak olyan hatásokra vonatkozhatnak, amelyeket pontosan lehet mérni. További gondot jelenthet a vizsgálat jelenségek közötti okozati összefüggés téves feltételezése. Minden hatásvizsgálatban szükség van bizonyos mértékű kvantifikációra, hogy a beavatkozás sikerességét és a nem kívánatos hatások mértékét ki tudjuk mutatni.
2. *A kvalitatív módszerek* alkalmasak arra, hogy a társadalmi hatások komplexebb és/vagy érzékenyebb típusait vizsgáljuk. Ilyenek például a háztartáson belüli folyamatok, a politikai ügyek és a statisztikai kapcsolatok és politikai következmények kimutatására szolgáló vizsgálatok. Ezek a módszerek általában nagy hozzáértést követelnek, és relatíve költségesek lehetnek. Valamennyi hatásvizsgálatban szükséges lehet a kvalitatív interpretáció bizonyos szintje, hogy értékelhessük a megfigyelt hatások okait.
3. *A résztvevő vizsgálati módszerek* alkalmasak a tényleges vagy feltételezett hatások kiindulási definíciójának megalkotásához vagy pontosításához. Ezek a beavatkozásban

érdekeltek igényeire, a felvetett kérdésekre, a megfelelő vonatkoztatási keretekre és a használt indikátorokra vonatkozhatnak. Az ilyesféle módszerek bármely típusú hatásvizsgálatnak hasznára válhatnak, de különösen illenek a magyarázó alacsony költségvetésű vizsgálatokhoz és a megfigyelt statisztikai kapcsolatok lehetséges okainak első megközelítésben történő vizsgálatához. Ezek eszközei lehetnek az érdekelteknek a vizsgálatba, a tanulási és döntéshozási folyamatokba való bevonásához. Ezeknek a módszereknek az alkalmazása szintén hozzáértést követel függően a szóban forgó ügy természetétől és attól a módtól, ahogy ezeket integráljuk más módszerekkel. Az érdekeltek bevonásának bizonyos fokára nagy valószínűséggel minden hatásvizsgálat során szükség van, hogy jól megértsük az érdekelteknek a hatásokkal kapcsolatos meglátásait (Tóth és tsai 2005).

Azonban a szóba jöhető technikák bármilyen együttesét használjuk, oda kell figyelnünk:

- az átláthatóságra és elszámoltathatóságra
- az érdekeltek bevonására
- a nyert információ megbízhatóságára
- a költség és hozzáértés követelményeire.

Hatásvizsgálatok a nemzetközi gyakorlatban, néhány uniós tagállam példája alapján

Az egyes országok által alkalmazott hatásvizsgálati modellek meglehetősen eltérőek, ugyanakkor napjainkban azt is tapasztalhatjuk, hogy a nagy nemzetközi szervezetek a tagállamaikban széleskörűen alkalmazható hatásvizsgálati modelleket dolgoztak ki. Az elmúlt években számos útmutató, kézikönyv jelent meg a témában. (Fellegi 2008)

Az Egyesült Királyságban a gazdasági életre, a közsférára vagy nonprofit szektorra vonatkozó összes jogszabály bevezetése esetén kötelező a hatásvizsgálat. A szigetországban erre 1988 óta integrált átfogó rendszert alkalmaznak. A kormányzati egyetértést igénylő kérdésekben nem születhet konszenzus a hatásvizsgálat megfelelőségének hiányában. A vizsgálatokkal kapcsolatos feladatokat a minisztériumokban erre a célra létrehozott egységek, központi kormányzati szinten pedig a *Better Regulation Unit* látja el. Ezek a részlegek viselik a felelősséget a jogalkotási reformelképzelések hatékony megvalósításáért és az utólagos hatásvizsgálatok elvégzéséért is. A kapott eredmények függvényében szorgalmazza a politikai elképzelések mindenkori felülvizsgálatát.

Hollandia hatásvizsgálati gyakorlatát három alapvető módszer rugalmas alkalmazása jellemzi. Ezek a gazdasági és üzleti elemzések, a környezeti hatásvizsgálatok, valamint a fenntarthatósági és a bevezetés terheit érintő vizsgálatok (Kovácsy, 2005. 41. o.). Az utóbbi módszer az úgynevezett üzleti hatások tesztje (BET) 40. A BET a társadalmi és gazdasági folyamatokra ható jogszabálytervezetek következményeinek leírását teszi lehetővé azáltal, hogy a jogszabálytervezetekhez kötelezően tanulmányozandó nyolc pontból álló ellenőrzési jegyzéket csatol, amely a javaslatok szándékolt és nem szándékolt hatásainak jellegét és mértékét körvonalazza.

Hollandiában került kidolgozásra az egyszerűsített költségmodell (SCM) módszere, amit az Európa Tanács is átvett. A módszer segítségével meghatározható, hogy a kötelezettségek teljesítése következtében milyen költségek keletkeznek a vizsgált területen, így az egyes jogszabály-módosítások eredményei számszerűsítve is megjeleníthetőek.

Az Európai Unió hatásvizsgálati tevékenységében kiemelkedő szerepet játszik a „Better Regulation” szemlélet, amely a szabályozás hatásvizsgálatának módszertani megalapozása és gyakorlatának fejlesztése, valamint a jogszabályelvű készítés során alkalmazott konzultációs mechanizmusok tökéletesítése útján kívánja a közösségi jog színvonalát emelni a minél kedvezőbb gazdálkodási és versenyfeltételek kialakítása és általában a hatékonyabb szabályozás megteremtése érdekében. A „Better Regulation” fogalomkörhöz szorosan kapcsolódik a hatásvizsgálati indikátorok fejlesztése. Ezen a területen a versenyképességi dimenzió vizsgálata egyre jelentősebb szerepet játszik. Speciális esetként jelentkezik a közösségi jog nemzeti alkalmazásának kérdése. Itt

elsősorban az tisztázandó, hogy az alkalmazandó rendelkezések egyértelműen meghatározottak, vagy rendelkezésre áll egy valamekkora mozgástér a közösségi szabályoknak leginkább megfelelő, ugyanakkor a nemzeti sajátosságokat is figyelembe vevő jogi környezet kialakításában. (Kovácsy, 2005. 42. o.)

A hatások és mellékhatások természete, kategorizálásuk

A társadalompolitikai beavatkozások értékelése során megkülönböztettünk **szándékolt és nem szándékolt hatásokat**. A célkitűzés közvetlen elérését előidéző hatásokat tekintjük szándékolt hatásoknak, míg az egyes eszközök által kiváltott indirekt következményeket nem szándékolt mellékhatásoknak. A hatások és mellékhatásoknak három fő területét lehet kiemelni (ezen területek természetesen számos elemmel, vagy részterületek bővíthetők és szűkíthetők) ezek a **környezeti, a gazdasági és a társadalmi hatások**. A szociális területen értelemszerűen társadalmi hatások vizsgálatával foglalkozhatunk, de rendkívül fontos megállapítani, hogy minden társadalmi változást célzó beavatkozás szükségszerűen társadalmi, gazdasági, környezeti mellékhatásokkal jár. A társadalmi változtatásokra vonatkozó hatásvizsgálat szerves része ezen nem szándékolt folyamatok feltárása, részletes bemutatása (Tóth és tsai 2005 alapján a továbbiak).

A hatókörük alapján megkülönböztethetünk **lokális és globális hatásokat** és mellékhatásokat. Egy beavatkozás hatásait akkor tekintjük lokálisnak, ha azok nem lépik át a fejlesztési terület határait. A vizsgálat eredményeit komolyan veszélyezteteti a globális és lokális hatások szét nem választása, hiszen alapjában téves következtetéseket lehet levonni a beavatkozások lokális hatásainak általánosításával.

A változtatásokhoz kötődő hatások és mellékhatások esetén az időbeliségük alapján megkülönböztethetünk **rövid és hosszú távú** következményeket, **hatásokat**, amelyek sok esetben ellentmondanak egymásnak.

Az alkalmazkodás alapján érdemes különválasztani az **átmeneti és a stabilizálódott hatásokat** és mellékhatásokat. A vizsgálat során figyelemmel kell lenni a tervezett hatások adaptációjára, a mellékhatások megjelenésére és meg kell különböztetni a beavatkozás során észlelhető, esetleges átmeneti hatásokat, valamint

stabilizálódott, az új helyzetre jellemző hatásokat, melyek alapvetően befolyásolják a végeredményeket.

A társadalompolitikai beavatkozások társadalmi hatásainak vizsgálata során célértékelésről, valamint eszközértékelésről beszélhetünk.

Célértékelés során mindössze a tervezett beavatkozás célkitűzéseinek felülvizsgálatáról van szó. Annak meghatározásáról, hogy az elérendő feladat elérhető-e, és ha igen, milyen eszközökkel és milyen mechanizmusokon keresztül érhető el. A célértékelés a lehetséges eszközöket és mechanizmusokat veszi számba. Amennyiben a célértékelés során nem vagyunk képesek sem eszközt, sem pedig mechanizmust rendelni adott fejlesztéspolitikai célkitűzés mellé, ki kell jelenteni, hogy a kitűzött cél nem megvalósítható.

Az **eszközértékelés** a célértékelés folyamatában meghatározott eszközökkel, valamint azok hatásaival foglalkozik. A fejlesztésekre vonatkozó eszközök hatásai között szándékolt hatásokat, valamint nem szándékolt mellékhatásokat kell értékelni. A megalapozott hatástanulmány tehát nem tekinthet el a fejlesztés nem várt, nem szándékolt és esetlegesen hátrányos következményeinek feltárásától, vagy – előzetes hatásvizsgálat esetén – a várható hátrányos következmények bemutatásától.

Az eszközértékelés

A fejlesztéspolitikai hatások és mellékhatások vizsgálata történhet a tervezett beavatkozás előtt (előzetes hatásvizsgálat), valamint egy bevezetett változtatás, beavatkozás után, a következmények feltárása, leírása érdekében (utólagos hatásvizsgálat).

A hatásvizsgálat célkitűzése szintén kettős lehet. Szolgálhat csupán egy jelenség, helyzet leírására vagy (és ez a gyakoribb) készülhet a magyarázat, előrejelzés igényével. Az utóbbi esetben a vizsgálat kiterjed a cél – eszköz – hatásmechanizmusok bemutatására a szándékolt, direkt célok, és az indirekt, nem szándékolt mellékhatások vonatkozásában egyaránt. A kutatási szempontból alapvető megkülönböztetni, valamint a vizsgálati eljárás során külön kezelni a hatásmechanizmusok két fajtáját, a **cél – eszköz mechanizmust** (mely a kívánt eredményhez juttat minket) és a **mellékhatás-**

mechanizmusokat (melyek nem feltétlenül negatívak, de figyelembe nem vételük félrevezetheti a beavatkozások eredményességére vonatkozó értékelésünket).

Az **eszközüértékelések** fő kategóriái szerint, a vizsgálat profilja, valamint a beavatkozáshoz viszonyított időpontja szempontjából **négy alapvető csoportba** sorolhatók.

- Az **előzetes, leíró hatásvizsgálatok** célja a várható hatások és mellékhatások feltárása, bemutatása. Ez a típusú hatásvizsgálat arra keresi a választ, hogy milyen várható hatások és mellékhatások fognak bekövetkezni.
- Az **előzetes, magyarázó hatásvizsgálat** célja az, hogy rámutasson a várt következmények hatás- és mellékhatás-mechanizmusaira. Ez a hatásvizsgálat arra keresi a választ, hogy miért várható, hogy ezek a hatások és mellékhatások be fognak következni, miként, milyen formában fogják kifejteni hatásaikat.
- Az **utólagos, leíró hatásvizsgálatok** célja az, hogy pontosan, részletekbe menően feltárják egy beavatkozás szándékolt hatásait éppúgy, mint nem szándékolt mellékhatásait. Arra a kérdésre válaszol, hogy milyen hatások és mellékhatások következtek be.
- Az **utólagos magyarázó hatásvizsgálatok** célja, hogy feltárja a bekövetkezett hatásokat, valamint a szándékolatlan mellékhatásokat jellemző cél – eszköz hatásmechanizmusokat, továbbá választ adjon arra a kérdésre, hogy miért következtek be ezek a hatások és mellékhatások.

A kutatói gondolkodás precíz kategorizálása a felmerülő vizsgálati problémáknál természetesen nem tartható, hiszen a kutatótól elvárt eredmények a fent felsorolt hatásvizsgálati fajták keveredését, együttes alkalmazását teszik szükségessé.

2. Hatásvizsgálatok alkalmazása

A hatásvizsgálatok megbízhatósága attól függ, mennyire tudjuk kiszűrni a programon kívüli hatásokat. A feladatot két fronton is meg lehet közelíteni: az egyik a program felépítése és az adatgyűjtés, a másik az elemzési módszerek.

A jól megtervezett, a kísérleti helyzethez minél jobban hasonlító program-felépítés és lebonyolítás illetve a gondosan összegyűjtött adatok egyszerűen kiszámítható és értelmezhető hatás-mutatókat (indikátorokat) eredményeznek. Minél körültekintőbben választjuk ki a kontroll csoportot, minél több körülmény és összegyűjtött adat bizonyítja, hogy a program indulása előtt nem különböztek a résztvevők csoportjától, és utána sem érték őket más hatások (csak olyanok, amik a résztvevőket is érintették), annál biztosabbak lehetünk a hatásvizsgálat eredményében.

A hatásvizsgálatok legérzékenyebb pontja tehát azoknak a hatásmechanizmusoknak a feltárása, melyek beavatkoznak a változás által előidézett folyamatokba. Ezek a beavatkozó változók a tervezett szándékokkal szemben alternatív magyarázatot jelenthetnek. Természetük szerint az ilyen alternatív magyarázatok éppúgy létrehozhatják, erősíthetik a kívánt, elvárt eredményt, mint ahogy kiolthatják annak hatását. Az alternatív magyarázatoknak nevezett mellékhatás-mechanizmusok kiváltó oka háromféle csoportba sorolható.²

- A korreláló magyarázó változó a vizsgálat során a figyelt oksági tényezővel együtt ható, rejtett korreláló tényező.
- A függő változó szerinti szelekció során a vizsgált változó értékei a függő változó korábbi értéke alapján szelektálódnak.

² Alternatív magyarázat: olyan magyarázat, amely ugyanúgy alkalmas a kapott eredmények értelmezésére, mint a mi saját magyarázatunk, s amelyet éppen ezért meg kell próbálni kiküszöbölni, mielőtt a magunk elképzelését helyesnek nyilvánítanánk. Az alternatív magyarázatok kiküszöbölésének legfőbb eszközei a szignifikateszt, a randomizálás, valamint a kontrollváltozók alkalmazása. Moksony, 1999. 219. o.

- A véletlen is szerepet kaphat – tévesen – egy kutatás interpretálásában, ezért hatását nem hagyhatjuk figyelmen kívül.
- Szuppresszor- hatásról akkor lehet beszélni, ha a hatás nagyon is valóságos, mégsem látszik, mert egy ellentétes irányú hatásmechanizmus kioltja azt.

A hatásvizsgálat során, amennyiben a szakmaiság minimális követelményeit a szemünk előtt tartjuk, mindig több vizsgálatot, adatfelvételt kell elvégezni. Az adatfelvételek duplázása, többszörözése teremti meg a megalapozott értékeléshez szükséges viszonyítási alapot. Viszonyítási alap hiányában (vagyis ha nem **tudjuk, mihez képest**) nem lehet megítélni egy beavatkozás hatását. Nem lehet korrekt, megalapozott hatásvizsgálatot végezni csupán a változtatást követő vizsgálódással – legyen az mégoly precíz felvétel is.

A hatásvizsgálatok minden elfogadott megoldása a viszonyítási alap megteremtésére törekszik, annak megállapítására, hogy mi lett volna, ha nem történik (történne) meg a beavatkozás. Az ilyen fajta vizsgálatokkal szemben követelmény, hogy a két felvétel közötti különbség kizárólag a beavatkozás legyen.

A vizsgálatok eredményeiben mutatkozó különbség minimalizálását két eljárás biztosíthatja:

1. Amennyiben a vizsgálat során két megfigyelési egységet választunk, a tervezett változtatás célzottjait és a változtatásból nem részesülők csoportját, gondosan ügyelnünk kell a két csoport lehetőség szerinti egyformaságára.
2. Ügyelnünk kell arra is, hogy a tervezett változtatás érintettjeit a beavatkozás előtt és után is megvizsgáljuk, a különbséget pedig a 'reform' számlájára írjuk.

A második esetben, a változást megelőző és azt követő vizsgálat esetében jelentős hátránynak számít, hogy a két időpont között a beavatkozástól független, jelentős változások következnek be, melyek alternatív magyarázatok sokaságát teszik lehetővé.

A megfigyelési egységek duplázása, többszörözése módszertanilag megfelelőbb megoldást jelent. A változást el nem szenvedő megfigyelési egységeket

kontrollcsoportoknak tekintjük. Ezekben a vizsgálatokban a beavatkozásban érintett megfigyelési egységek és a kontrollcsoportnak tekintett, az előzőkkel összehasonlítható mérési egységek vizsgálati eredményeit vetjük össze és csak a különbségeket tekintjük a bevezetett változás eredményének. A kontrollcsoportok kiválasztására 4 alapvető módszer áll a rendelkezésünkre:

- randomizálás, amikor a két csoportot a véletlen elve alapján hozzuk létre
- önkiválasztás, amikor a megfigyelési egységek – egyének – maguk döntenek el, hogy a két csoport közül melyikbe kerülnek
- már létező, természetes csoportokat kijelölése, amikor lehetséges megfigyelési egységeket a vizsgálatot végzők kinevezik kísérleti, illetve kontrollcsoportnak
- a vizsgálat során egy változó értéke alapján döntenek el, hogy ki kerül a kísérleti, és ki a kontrollcsoportba.

A hatásvizsgálati módszertani szakirodalom egyöntetűen a randomizálást tekinti a legmegfelelőbb eljárásnak. A randomizálás biztosítja - a véletlen határai között -, hogy a beavatkozás előtt a kísérleti és a kontrollcsoport minden szempontból egyforma legyen. Ebben az esetben a két csoport eredményei közötti különbséget a beavatkozásnak tulajdoníthatjuk. valódi-kísérlet – a randomizálás alkalmazásának köszönhetően – jól megalapozott, biztos lábakon álló oksági következtetéseket tesz lehetővé.³

Azokat a kutatásokat, amelyek a randomizálás módszerét alkalmazzák a kísérleti és a kontrollcsoport létrehozására, *valódi kísérleteknek* nevezzük. A kutatás belső érvényessége szempontjából a különféle kutatástípusok közül a valódi kísérlet a legerősebb.

Azokat a kutatásokat, amelyekben a kísérleti és a kontrollcsoport vagy önkiválasztás révén, vagy pedig már létező csoportok felhasználásával jön létre, *kvázi-*

³ A randomizáció a kísérleti alanyok kísérleti, illetve kontrollcsoportba sorolására szolgáló technika: véletlenszerű (random módon). Babbie, 1995. 681. o.

A randomizálás a nem véletlen alternatív magyarázatok kiküszöbölésére szolgáló eljárás, amelynek során a megfigyelési egységeket – például egyéneket – véletlenszerűen rendeljük hozzá az általunk vizsgált magyarázó változó egyes értékeihez vagy kategóriáihoz. Moksony, 1999. 223. o.

kísérleteknek hívjuk. A valódi kísérletekkel szembeni kétségtelen hátránya ellenére azért alkalmazzák ezeket a vizsgálatokat, mert a randomizálás korrekt végrehajtása sok esetben nehézségekbe, vagy akár etikai problémákba ütközik és ezért nem alkalmazható. Az összehasonlítandó csoportok elkerülhetetlenül nem csupán a beavatkozás – annak végrehajtása, illetve elmaradása – szempontjából fognak különbözni egymástól, hanem egy sor más szempontból is. A kvázi kísérletek a belső érvényesség tekintetében jelentősen elmaradnak a valódi kísérletektől.

Végül azokat a kutatásokat, amelyeket egy változó értéke alapján döntjük el, a *regression discontinuity design* elnevezést alkalmazzuk. Ez az eljárás megoldást jelenthet a kvázi kísérletek belső érvényességi hiányosságaira – randomizálás elvárása nélkül. Ekkor a kísérleti és a kontrollcsoport létrehozása során a megfigyelési egységeket egy változó értéke alapján rendeljük hozzá a két csoport valamelyikéhez. A változó a tervezett beavatkozást megelőző időszakban a megfigyelési egységek jellemző, a kutatás szempontjából releváns jelenséget mutat fel. A belső érvényesség szempontjából – a döntési kritérium következetes érvényesítése esetén - a regression discontinuity design közelíti a valódi kísérletet.

3. A hatásvizsgálatok fajtái

A kvázi kísérletek fajtái

A kvázi-kísérletben a kísérleti és a kontrollcsoportot nem mi magunk hozzuk létre. Ezért az összehasonlítandó csoportok között rendszerint már a beavatkozás előtt is vannak olyan szisztematikus különbségek, amelyek hatása összekeveredik a beavatkozás hatásával. A hatásvizsgálati módszertan számos vizsgálati eljárást ismer az ebből fakadó problémák, a vizsgálat hatását elfedő értelmezések és magyarázatok kiküszöbölése, vagy csökkentése érdekében (Tóth és társai 2005. 59-65.).

one shot design

A legegyszerűbb kutatástípus – mely egyszerűségében már túlzásokba esik – egyetlen vizsgálatot tartalmaz. A beavatkozást követő időszakban elvégzett egy megfigyelés sok szempontból kényelmes, de módszertanilag elfogadhatatlan. Hiányzik a kutatásban a viszonyítási alap, nem tudjuk eldönteni, hogy mihez képest látjuk a mért értékeket, még a változás ténye is megragadhatatlan.

A hiányosságok kiküszöbölésére a hatásvizsgálati viszonyítási alap szükségességét tárgyaló részben már bemutatott eljárások alkalmasak. Tehát vagy kiterjesztjük a megfigyelést a beavatkozás előtti időszakra is (és ekkor önmaga kontrolljaként használjuk a megfigyelési, beavatkozási egységeket), vagy kiterjesztjük a megfigyelést egy olyan másik csoportra – a kontrollcsoportra –, amelyben elmarad a beavatkozás (és a két esetben mért hatások különbségét tulajdonítjuk a beavatkozás hatásának). A beavatkozás hatásának különböző formái jól vizsgálhatók regresszióelemzés segítségével.

A beavatkozás előtti és utáni állapot összehasonlítása

Kiindulópont-elemzés (baseline) a kiindulási állapothoz viszonyítja a tervezett változások által előidézendő helyzetet. Alkalmazásával megmutatható, hogy milyen módosulások következnek be a szabályozás következtében a költségek, hasznok stb. tekintetében ahhoz a helyzethez képest, amely a szabályozást megelőzően jellemzi az adott életviszony-rendszert

A kiindulópont-elemzés különösen fontos lehet abban az esetben, amikor trendeket, jövőbeli változásokat elemzünk, hiszen tudnunk kell, hogy mihez képest történnek változások.

pretest-posttest design

A viszonyítási alapot megteremthetjük azzal, hogy a beavatkozás előtt elvégzünk egy vizsgálatot. A pretest megfigyelt értéke egyfajta viszonyítási alapot, várt értéket jelent a posttest értékeivel szemben. A két vizsgálat mért értékeiben mutatkozó különbséget tekinthetjük a beavatkozás hatásának.

megszakított idősor-elemzés

A viszonyítási alap megteremtése azonban önmagában nem garantálja a vizsgálat sikerét. A pretest-posttest vizsgálat nem számolhat egy a változtatástól függetlenül érvényesülő hatás, trend befolyásával. A kiküszöbölése érdekében ki kell szélesíteni a megfigyelések körét, nem csupán egy-egy, hanem több megfigyelést szükséges elvégezni mind a beavatkozás előtt, mind pedig azt követően. A megszakított idősoros elemzés középpontjában a beavatkozásnak az idősor alakulására gyakorolt hatása áll. A beavatkozást megelőző megfigyelésekből meghatározható az idősorban hosszabb távon érvényesülő trend és megállapítható, hogy az idősor beavatkozás utáni része jelentősen eltér-e attól a pályától, ami ebből a korábbi trendből következne. A vizsgálat

eredményét ebben az esetben is a várt értékek és a tapasztalt értékek különbsége jelenti.

Kontrollcsoport alkalmazása

A kontrollcsoport alkalmazásával végzett, ún. tervezett kísérletekben a program potenciális résztvevőit (egyének, intézmények, térségek) véletlen kiválasztással két csoportba osztják. A „kezelt csoport” tagjai részt vehetnek a programban, a „kontroll csoport” tagjai nem. Ideális esetben így a két csoport összetétele azonos, ezért a kontroll csoport eredményváltozó-eloszlása jól írja le a kezelt csoport tényellentétes eredményeit, vagyis azt, hogy milyen eredményeket értek volna ők el, ha nem vesznek részt a programban. A kezelt és a kontroll csoport átlagos eredményeinek összehasonlítása ezért megfelelő becslése a program átlagos hatásnak (Tóth és társai 2005. 68-75).

A kontrollcsoportos kutatások előnyei és hátrányai

A tervezett kísérlet a természettudományok klasszikus módszere. Elméleti szempontból a legtisztább és leginkább hihető eredményt produkáló hatásvizsgálati módszerek. Pontosságuk mellett fontos előnyük, egyszerűségük. Hátrányuk, hogy szociálpolitikai alkalmazhatóságuk korlátozott. A tervezett kísérleteket a beavatkozásokba be kell építeni azok megtervezésekor; utólagos elemzések esetén a módszer nem alkalmazható. Az embereken való kísérletezés pedig nyilvánvaló morális és politikai problémákat jelent, és a társadalmi kísérletek lebonyolítását egy sor praktikus akadály is nehezíti.

A kontrollcsoportos kutatások fajtái

non-equivalent control group design

A vizsgálat egy, a beavatkozást követő kutatásból és egy, a viszonyítás alapjául szolgáló, a beavatkozással nem érintett területen lefolytatott kutatásból áll. Akkor

alkalmazzák, ha a vizsgálatot megelőző kutatási tevékenységre már nincs lehetőség. Jelentős hátránya, hogy a két összehasonlítandó megfigyelési egységet nem véletlenszerűen választják ki, hanem egyrészt adott (az ahol a változás hatását mérni szükséges), másrészt – általában – kutatói megfontolások alapján párként kijelölnek mellé. A két csoportot azonban a gondos kiválasztás mellett sem lehet egyformának tekinteni, azok nem ekvivalensek. A kutatás mégis indokolt lehet abban az esetben, ha a beavatkozás nem szándékos, nem előre eltervezett volt, hatásait mégis szükséges felmérni.

Nem teszünk semmit” elemzés (do-nothing)

A kontrollcsoport alkalmazásával elvégzett összehasonlítási elemzések egyik változata a „Nem teszünk semmit” elemzés (do-nothing) megmutatja, hogy mi történne akkor, ha a szabályozás változatlan maradna. A do-nothing, azaz a „nem teszünk semmit” elemzés arra keresi a választ, hogy mi történik az adott szabályozási környezetben, az adott érintettek számára milyen hatások várhatók, ha az adott szabályrendszer nem változik, ill. ha a terület nem kerül szabályozásra.

Diszkontinuitás modell

A diszkontinuitás (regression discontinuity design) modellek egy nem kísérleti elemzési módszert jelölnek. Akkor alkalmazható, ha a programba kerülés valamilyen folytonos változóhoz köthető, melynek egy meghatározott küszöbértéke dönti el, hogy az illető részesülhet-e a “ellátásban” vagy nem. A leggyakoribb példák a korhatárhoz kötött szolgáltatások, programok (pl. 60 év felettiak vehetnek csak részt). A küszöbérték egyik oldalán a részvétel valószínűsége 0, a másik oldalán pozitív. A diszkontinuitás modellek alapvető ötlete az, hogy a határ egyik oldalán található egyének (egy hónap híján 60 évesek) és a határ másik oldalán található egyének (éppen betöltötték a 60. évet) valószínűleg nagyjából ugyanolyan összetételűek minden szempontból. Formálisan: a küszöbértékben folytonos minden tulajdonság, így az eredményváltozó is – feltéve hogy a program nem

létezik. A beavatkozás, ellátás valószínűsége ezzel szemben diszkontinuos (szakadást mutat) a küszöbértékben.

A két csoport eredményváltozói így csak akkor különbözhetnek egymástól, ha a programnak van hatása (hiszen a két csoport gyakorlatilag ugyanolyan minden egyéb tekintetben).

A módszer alkalmazásának fontosabb eleme a szakadási pont azonosítása, a korrekt adatfelvételek elvégzése, a diszkontinuitási minta kialakítása (a határ két oldalán milyen távolságban húzzuk meg az elemzésbe bevontak körét), valamint a hatások becslése az eredményváltozók összehasonlítása alapján (átlagok összehasonlítása; parametrikus lineáris vagy polinomiális regressziók; lokálisan simított nemparametrikus regressziók stb.)

A diszkontinuitás modellek alkalmazása mellett szól, hogy ideális esetben – azaz, amennyiben megfelelő mennyiségű és minőségű adat áll rendelkezésre, megfelelő mértékű a szakadás a beavatkozási valószínűségben, valamint a programhoz nem köthető változók folytonosak - a diszkontinuitás alapú hatásvizsgálatok megbízhatóan becslik a program hatását (legalábbis a diszkontinuitási pont körül). Legfontosabb hátránya, hogy csak olyan esetekben alkalmazható, ahol a beavatkozás valószínűségének van szakadása.

Párosítási modellek

A párosítási („matching”) modellek olyan elemzési módszerek, amelyeket elsősorban statisztikai hatásvizsgálatok során alkalmaznak, nem kísérleti szituációban. A párosítási modellek lényege az, hogy a programban részt vevő valamennyi egyént párosítja egy vagy több nem résztvevővel. A módszer célja az, hogy a létrehozott párok eredményváltozóinak az összehasonlításával minden egyes résztvevőre megbecsülje a program hatását, vagyis a beavatkozás eredményeként elért eredmény és a tényellentétes (a beavatkozás hiányában elért) eredmény különbségét. A párok tagjai közötti különbség akkor tudja pontosan megragadni a program-hatást, ha a párok minden olyan változó tekintetében hasonlóak, amelyek befolyásolják az eredményt akármelyik (kezelt vagy nem kezelt) állapotban.

A párosítási modellek nagy előnye, hogy utólagos hatásvizsgálatok esetében a program designtól függetlenül alkalmazhatók. Megfelelő mennyiségű és minőségű adatok esetén, és amikor a tervezett kísérletek vagy a diszkontinuitás modellek nem alkalmazhatók, a párosított mintáknál általában nincs jobb minta-kialakítási módszer hatásvizsgálatokhoz. További előnye, hogy rugalmasan kombinálható regressziós módszerekkel. Hátránya a nagy adatigény, nemcsak mintanagyság, hanem a megfigyelt változók mennyiségének tekintetében is.

Kontrollcsoport és pretest együttes alkalmazása

comparative change design

Mivel az egyszerű kontrollcsoportos vizsgálat során a kijelölt, kiválasztott megfigyelési egységekkel folytatott vizsgálatba bevont helyszínek távolról sem csak a beavatkozás – annak megtörténte, illetve elmaradása – szempontjából különböznek egymástól, hanem ezen kívül még egy sor más szempontból is, ezért a mért hatás, a két vizsgált terület mérési eredményeinek különbsége következhet a két (több) helyszín alapvető szerkezeti, összetételbeli különbségéből is. Ezt az alternatív magyarázatot szelekciónak nevezik.

A szelekció ellen megfelelő eljárás, ha kísérleti és a kontrollcsoportot nem csupán a beavatkozás után figyeljük meg (post-test), hanem azt megelőzőleg is (pre-test). A comparative change design-nak nevezett vizsgálat során két változást hasonlítunk össze egymással. Egyfelől a kísérleti csoportban a post-test és a pre-test között lezajló változást, másfelől pedig a kontrollcsoportban a post-test és a pre-test között lezajló változást. Amennyivel a kísérleti csoportban megfigyelt változás mértéke meghaladja a kontrollcsoportban megfigyelt változást, azt tekintjük a beavatkozás hatásának.

control time series design

Azonban van olyan alternatív magyarázat, amivel szemben az egyik, fent említett kutatástípus sem véd megfelelően. Nehéz kivédeni annak az eseménynek, nem

tervezett változásnak a hatását, mely a tervezett beavatkozással egy időben jelentkezik és hatása összekeveredik a beavatkozással. Maga a vizsgálat, a megfigyelés is lehet a beavatkozás hatását elfedő, megerősítő, vagy éppen kioltó esemény, hatás. Az egyéb események torzító hatásának kiküszöbölésére megoldás a vizsgált idősor – a kísérleti idősor – mellett egy másik idősort – a kontroll-idősort – a bevonása az elemzésbe. A beavatkozás tényleges hatását ebben az esetben úgy állapíthatjuk meg, hogy a kísérleti csoportban tapasztalt teljes változásból levonjuk azt a változást, ami a másik, a kontroll-idősortban is megfigyelhető, s csupán a maradékot tulajdonítjuk a beavatkozásnak. Ez a vizsgálati forma a comparative change design-tól az idősor bevezetésében, a megszakított idősorelemzéstől a kontrollcsoport bevezetésében tér el.

A belső érvényesség tekintetében a megszakított idősorelemzés és a comparative change design gyengébb ugyan, mint a kísérleti és kontroll-idősor összehasonlításán alapuló control time series design, ez utóbbi azonban nehezebben alkalmazható azokban a meglehetősen gyakori esetekben, amikor a beavatkozás a népesség egészére kiterjed.

A hatások összemérhetősége

A különböző programok hatását rendszerint eltérő módszerekkel és indikátorokkal mérik, így ezek összevethetősége nem magától értetődő.

A mért hatások nem csak a programtól, hanem a választott mutatótól is függenek: egyes mutatókban természetesen nagyobb a szórás és bármilyen beavatkozás jelentős eltéréseket produkál, míg másokban jóval kisebb elmozdulást lehet csak elérni. Ezért a hatás nagyságát (effect size) standardizálni szokták, például a mért hatás-érték és szórásának hányadosaként képzett mutató kiszámításával.

Kísérleti programok esetében (ahol nem kell kiszűrni a résztvevő és a kontroll csoport eltérő adottságaiból adódó hatásokat, mert a kísérleti helyzetet eleve úgy állították elő, hogy ilyenek ne legyenek) ez egyszerűen a résztvevő és a kontroll csoport

eredményeinek különbsége (hatás-érték) és a megfigyelt különbségek szórása, elosztva egymással. (Karoly et al 2005). Arról nincs konszenzus a szakirodalomban, hogy mi számít kicsi, vagy jelentős hatásnak: van, aki csak a 0,80 feletti, mások már a 0,25 feletti nagyságot tekinti jelentősnek. (Scharle 2010.)

A kezelt és a kontroll csoportban mért átlagos hatás különbsége jól kialakított kvázikísérleti helyzetben egyszerűen összevethető, a standardizált hatás-mutató számításakor azonban már a szórást is használni kell. A szórás esetében pedig a két csoport összetételének eltérését is ki kell szűrni (matching módszerrel).

Költség-haszon (CBA) elemzés

A költség-haszon elemzés a leggyakrabban használt szintetizáló, összehasonlító közgazdasági eszköz a költségek és pozitív hatások megjelenítésére. Logikája lényegében megegyezik a számvitelben alkalmazott mérlegével.

A költség-haszon elemzések egy adott program közvetlen kiadásait vetik össze a közvetlen vagy közvetett és számszerűsíthető hozamokkal. A hozamon nem magát a kimenetet (például az ellátottak száma, egészségi állapota a tervezett beavatkozás után), hanem a programnak tulajdonítható hatást (résztevők száma/állapota a nem résztvevőkhöz képest) kell érteni.

A vizsgált projekt korrekt értékeléséhez fontos, hogy minden jelentősnek ítélt hatásnak meg kell jelenni az alkalmazott költség-haszon elemzésben. Ez a vizsgálati forma nem jelent új módszert, nem tekinthető alternatív elemzési módszernek, hanem más, bővebb részelemzéseket szintetizál és egyszerre, tömör formában tárja a döntéshozó elé (Scharle 2010. 8-9).

A költség-haszon elemzés vázlata:

Hasznok	Költségek
közvetlen hasznok (eredmények)	közvetlen kiadások
pozitív externáliák egyéb közvetett hasznok, elmaradt veszteségek	negatív externáliák egyéb közvetett költségek, alternatív költségek

Forrás: Tóth és tsai 2005.

A számba vehető hatások között vannak számszerűsíthető, 'beárazható' és nem számszerűsíthető, közvetett költségek.

A beárazható hatások között olyan egyértelmű mutatók szerepelhetnek, mint résztvevők, érintettek száma, a részükre biztosított kifizetések értéke, (és még nagyon sok tényező). A beárazható, látszólag egyértelműen összehasonlítható és forintosítható költségek esetén is számolni kell és lehet az időtényezővel. Az időben egymástól távol keletkező, hosszabb távon jelentkező költségeket az összehasonlíthatóság érdekében diszkontálni kell. A diszkontálás során a különböző időpontokban megjelenő költségeket és hasznokat a jelen időpontra „vetítjük”, azaz a jövőbeli értékeket az időegységnyi értékváltozást kifejező ún. diszkonttényező eltelt idő hosszának megfelelő hatványával szorozzuk.

A költség-haszon elemzésben leggyakrabban használt összegző hatás-mutatók (indikátorok)

- nettó hozam: a hozam és a ráfordítás jelenértékének különbsége;
- hozam-költség ráta: a hozam („bruttó” hozam) és a ráfordítás hányadosa;
- belső megtérülési ráta: az a diszkontráta, ami mellett a program nullszaldós.

Amennyiben a nettó hozam nullánál nagyobb, a hozam-költség ráta egynél nagyobb értéke azt jelzi, hogy a program költségei megtérültek.

A haszon fogalmát nem kell, nem lehet leszűkíteni csupán annak pénzügyi értelmezésére. Ide tartoznak, ezért vizsgálni szükséges a nehezen, vagy egyáltalán nem monetarizálható tételeket is. Költségnek tekinthetjük – szűkebben értelmezve valamely tevékenység érdekében felmerülő erőforrás-felhasználás pénzben kifejezett értékét. Szélesebb értelemben azonban ide tartozik valamennyi érintett eljárás, beavatkozás, szabály „ára”, tehát az általa, ebből keletkeztetett költségek, terhek összessége (Scharle 2010. 8-9).

Ilyen közvetett költségeknek tekinthetünk egy beavatkozás, szabály tovaggyűrűző, áttételesen kialakuló, gyakran a gazdasági szférán túlmutató (társadalmi, környezeti, egészségügyi) hatásainak költségeit. Az ilyen közvetett költségek két sajátos típusa a negatív externália és az alternatív költség. Alternatív költségnek a szükségletek kielégítésére, a tevékenységek elvégzésére felhasználható erőforrások korlátozottságából adódóan a választott tevékenység miatt „elmulasztott” legkedvezőbb alternatíva értékeit tekinthetjük.

Egy költség-haszon vizsgálat esetén a haszon fogalmát sem lehet egyszerűen, pénzen kifejezhető értékekben meghatározni. Az elvégzett vizsgálatok esetén az egyenleg pozitív oldalán környezeti, jóléti, erkölcsi, kulturális, esztétikai és egyéb, pénzben nehezen vagy egyáltalán nem kifejezhető célok megvalósításai állhatnak.

A monetarizálás, azaz a „pénzben kifejezés” megkönnyíti a jogszabályalkotók számára a döntéshozatalt és az adott beavatkozás értékelést – de számos fontos szempontot szükségszerűen figyelmen kívül hagy. A közvetlen állami bevételek mellett legalább akkora súllyal és értékkel kell tudni számításba venni a magánszférát érintő közvetlen és közvetett hasznokat is.

A költség-haszon elemzésekben a konkrét értékelés nehézségi fokát befolyásolja az az időtáv, amelyre a beavatkozás, szabályozás vonatkozik. Egyrészt a bekövetkezett és várható hasznokat annál nehezebb közelítően meghatározni, becsülni, minél nagyobb ez az időtáv. Továbbá nehezíti az értékelést – illetve annak megbízhatóságát rombolja –

hogy minél bonyolultabb egy szabály, beavatkozás által érintett feltételrendszer minél bonyolultabb, annál pontatlanabb a becslés)

Modellezés

A kiemelt projekt keretében tervezett beavatkozás jellegében – és elnevezésében is – modellezés. A modellezést alapesetben a valóság leegyszerűsített leképezésének gondolhatjuk, mely különösen alkalmas összetett hatásmechanizmusok vizsgálatára.

A megfelelő eredmény elérése érdekében, tehát a bevezetni kívánt szabályozások által gyakorolt hatások megbízható vizsgálata érdekében a modell indokolt mértékben leegyszerűsített lehet. Amennyiben a modellezés során alkalmazott egyszerűsítéseket megfelelően alkalmazzuk, akkor az itt létrejött eredményekből következtetéseket vonhatunk le a valós jelenséggel kapcsolatban, kivetíthetjük a környezet egészére. A módszer kitűnően alkalmas arra, hogy egy nagyobb volumenű beavatkozás előzetes hatásvizsgálatának módszertani keretét szolgáltassa.

A hatásvizsgálatok során sokszor modelleket kell készíteni annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokkal vizsgálni tudjunk olyan jelenségeket, amelyek nagy számú érintett számára relevánsak. A modellezés logikájában nem különbözik a reprezentatív mintás kérdőíves lekérdezéstől, hiszen az is egyfajta modell, a vizsgálat, adatfelvétel eredményeiből a teljes sokasággal kapcsolatban vonunk le következtetéseket.

A hatásvizsgálatok alkalmazása a gyakorlatban

Amikor a hatáselemzéseket tekintjük, akkor az elméleti kereteken túl érdemes egy-egy példát is bemutatni. Az alábbi példa az Egyesült Királyságban működő Supporting People program hatásosságával kapcsolatos megoldásait mutatja be.

A programról röviden azt mondhatom el, hogy egy otthon közeli ellátásokat biztosító, elsősorban az önálló életvitelt megalapozó, és támogató szolgáltatások

nyújtásáról van szó, ahol a korábban különböző csatornákon keresztül finanszírozott szolgáltatásokat egybe integrálták. Mivel a finanszírozhatóság javulását, valamint a szolgáltatások minőségének a javulását várták, ezért egy „folyamatos” (évenkénti) hatáselemzési protokollt építettek be a programba, melyet az 5 évenkénti – a stratégia felülvizsgálatához kapcsolódó átfogóbb elemzés is kiegészített. Az egyes területi egységekben a nemzeti stratégiai és helyi szükségletek alapján lettek megtervezve (kialakítva) a szolgáltatások és ezekhez lettek hozzárendelve az ún. mennyiségi mutatók. A példa azt is jól mutatja, hogy az elemzések során számos módszert és megoldást is lehet, sok esetben pedig érdemes is kombinálni.

A szolgáltatások hatékonysága

A központi állam – mint finanszírozó – elvárja a térségi önkormányzatoktól, hogy az éves jelentésük részeként, elvégezzék a szolgáltatások hatásosságának vizsgálatát is. Ez olyan megfontolásból bír jelentőséggel, hogy cél a legjobb minőségű szolgáltatás nyújtása a legjobb áron (Value for money⁴ – „érje meg a pénzt”). A vizsgálat során minden olyan szolgáltatásnál külön-külön el kell végezni az értékelést, amelyet az SP programon keresztül finanszíroznak.

A program stratégiájában is szerepel az értékelő vizsgálat és ez 5 éves időtartamra határozza meg a módszereket. Minden 'Administering Authority', a központi iránymutatások mellett, kidolgozta a saját mérési-értékelési módszerét. A 2003 és 2008 közötti időszakra jellemző volt az értékelésben a következő tényezők figyelembe vétele: a szolgáltatások ára, a humán jellegű költségek, a rezsiköltségek és a központi menedzsment költségei. A 2008-tól induló időszakban új elvek és tényezők jelentek meg. A nemzeti szintű irányelv kimondja, hogy minden helyhatóságnak törekedni kell a szolgáltatások „legjobb módon” történő nyújtására úgy, hogy elsősorban a helyben lévő embereket és szolgáltatásokat helyezi előtérbe a költségek figyelembevétele mellett. Ezekhez kapcsolódóan az alábbi dimenziókat határozták meg

⁴ A 'value for money' meghatározása: az adott szolgáltatás költségének megítélése, annak észlelhető / látható értékének fényében.

a szolgáltatások szintjén: *Minőség* (Quality), *Stratégiai relevancia* (helytállóság – Strategic Relevance), *Kimenetek* (Outcomes) és *Teljesítménymutatók* (Performance Indicators).

Ezek a dimenziók részei a 'value for money' (VFM) vizsgálatnak. A gyakorlatban ez két módon tud megvalósulni. Az egyik az ún. *költséghatékonyság elemzés*, amikor a hasonló úton megvalósuló szolgáltatások költségeit elemezzük, hasonlítjuk össze. A másik a *költséghaszon* elemzés, ami különböző típusú szolgáltatások költségeinek és hasznainak az összehasonlítása.

Egy jellemző megoldás a szolgáltatások értékelésére, hogy a fentebb említett dimenziókon túl még a szolgáltatások költségeit is egy táblázatba rendezik, ahol ezek a dimenziók függőlegesen jelennek meg. Maga az értékelés pedig vízszintesen, 5 kategóriában, a kiválótól a nem megfelelőig. Ezen táblázat alapján ítélik meg a szolgáltatások átlagos értékét. Az egyes dimenzióknak saját értékelési rendszerük lehet.

A '*Minőség*' kategóriának van egy háromfokozatú skálája, ahol 'A' jelenti a kiváló szintet, 'B', a jó gyakorlatot, míg a 'C' szint a minimális megfelelőségét a szolgáltatásnak. Ha egy szolgáltatás nem éri el legalább a 'C' szintet, akkor az értékelhetetlenné válik és a 'nem megfelelő' minősítést kapja az egész szolgáltatás. A programban minden egyes szolgáltatásnak van egy kidolgozott pontozásos értékelési rendszere, ami segíti az átláthatóságot, és egyértelmű – számszerűsített – jellemzést ad az egyes szolgáltatásokról. Mivel a fentebb említett táblázatban 5 kategória van, itt viszont csak 3 szintet alakítottak ki – a 'nem megfelelő' esetén kívül, így a 'gyenge' szint nem használható.

A szolgáltatások *Stratégiai helytállósága* kérdésében – minőségük megítélésében, azt tekintik át, hogy az adott szolgáltatás mennyire van összhangban mind a nemzeti, mind a helyi stratégiával, milyen módon kapcsolódik össze más szolgáltatásokkal segítve, támogatva azokat, milyen mértékben képes a célokat elérni, válaszolni a kihívásokra, mennyire van beágyazva a szolgáltatás a teljes szolgáltatási

struktúrába. Ezen kérdések mentén ítélik meg az egyes szolgáltatásokat és minősítik őket az 5 fokozatú skálán.

A '*Kimenetek*' tekintetében a kimenetek megvalósulását értékelik. Erre 2007-ben dolgoztak ki egy egységes keretrendszert, ami egy korábbi programban megalkotott rendszeren alapszik. Ez a program az 'Every child Matters' volt, amiben 5 kategóriába csoportosították a kimeneteket. Ezek a kategóriák:

- Gazdasági jólét elérése (Achieving Economic Wellbeing),
- Elégedettség és Megvalósítás (Enjoy and Achieve),
- Egészség (Be Healthy),
- Maradj Biztonságban, személyes biztonság (Stay Safe),
- Előremutató Hozzájárulás (Make a Positive Contribution).

Ezen kategóriák alatt számos további indikátor van, melyek mentén mérik a szolgáltatások megfelelőségét és figyelemmel kísérik a minisztérium (Department for Communities and Local Government – CLG, a program jelenlegi „gazdája”) által kibocsátott további stratégiai dokumentumokkal (pl.: Sustainable Communities Strategy) való koherenciát. Továbbá ez a rendszer lehetővé teszi, hogy mérjék a szolgáltatások sikerességét, annak tekintetében, hogy mennyire találkozik a felhasználók (ügyfelek) igényeivel.

A kimenethez kapcsolódó elvárásokat éves szinten állapítják meg és ehhez viszonyítva állapítják meg a szolgáltatások kimeneteinek besorolását. Ezeket az adatokat évenként felülvizsgálják és nyilvánosságra hozzák. Ha egy szolgáltatásnak nincs kimenete, akkor a 'nem megfelelő' minősítést fogja kapni.

Minden SP szolgáltatás rendelkezik *teljesítményindikátorral*. Ezeket a szerződés kötelezően tartalmazza, és egy ún. SPPI (Supporting People Performance Indicator) kézikönyv alapján határozzák meg. Ez negyedéves bontásban tartalmazza az információkat.

2009-re az alábbi teljesítményindikátorokat helyezték előtérbe:

Szolgáltatások hasznossága (Services utilization), szolgáltatások hozzáférhetősége (service availability) és szakmai színvonal (Staffing Level). Ezeken kívül további indikátorok jelzése is kötelező lehet a minisztérium felé, melyeket negyedévenként kell jelenteni. Ez utóbbi esetben a felülvizsgálat során külön értékelést kapnak ezek az indikátorok, és amennyiben nem teljesülnek a bennük foglaltak, akkor az egész „sor” értékelése ’nem megfelelő’ lesz.

A szolgáltatások hatékonyságának megőrzése érdekében – az *árak* tekintetében – minden szolgáltatás rendelkezik egy saját, a költségeket és a hatékonyságot, értékelő dokumentummal. Ez tartalmazza az egyes szolgáltatások költségeit, illetve információkat az éves támogatások (grant) felhasználásáról. Ezt az értékelő anyagot a felülvizsgálat során kell benyújtani. Három elkülönített kategóriába lehet sorolni a költségeket. Ezek a kategóriák: közvetlen, közvetett költségek és a rezsiköltség.

- Közvetlen költség: Ez az a költség, ami a szolgáltatás nyújtása során keletkezik, ide értve a szolgáltatás nyújtásának megszervezését és biztosítását végző menedzsment költségét is.
- Közvetett költség: A szolgáltatások biztosításához kapcsolódó költség, ami a háttér-adminisztrációhoz kapcsolódik. Itt csak olyan költségek számolhatók el, melyek nem kapcsolódnak közvetlenül a szolgáltatásnyújtáshoz – nem köthetők közvetlen a klienshez, pl.: adminisztráció. Nincs minden szolgáltatásnak ilyen jellegű költsége.
- Rezsiköltség: Ez a szolgáltatás nyújtásának ’rezsiköltsége’. Állandó költségek, az utazási költségek, a ’központ’ költségei – HR és könyvelői költségek, illetve a járulékok. A teljes rezsiköltsége ettől eltérhet és azok finanszírozása más

módon történik, mert a program támogatása nem teszi lehetővé ezek finanszírozását.⁵

A költségek tekintetében minden szolgáltatás egyedileg van elemezve és a szolgáltatók számára hozzáférhető módon.

A szerződésben a költségeket heti bontásban és egységekben adják meg. Ez részben egyszerűsíti a számítást és átláthatóvá teszi az összehasonlítást. Az értékelésnél a „megyei”⁶ átlaghoz hasonlítják a költségeket, és ennek figyelembevételével állapítják meg a kategóriát (pl.: ’Kiváló’ – ha a szolgáltatás ára alacsonyabb, mint a megyei átlag fele, és ’gyenge’ – ha nagyobb, mint a megyei átlag $\frac{3}{4}$ -e).

Ezekből az adatokból áll össze egy-egy szolgáltatás értékelése, ami itt gyakorlatilag pontozást jelent. A pontokat összeadják és egy *általános mérőszámban* (overall VfM index) egyesítik. Az egyes kategóriák értékei a ’Kiválótól’ a ’Nem megfelelőig’: 10, 6, 3, 1, illetve -40. A pontok összeadása után elosztják őket 5-tel, ami így adja meg az általános mérőszámot. Az így kapott érték adja meg egy-egy szolgáltatás „hatékonyság-értékét”. A fenti számításból látható, hogy a ’Nem megfelelő’ minősítés, bármely dimenzióban jelentősen lerontja a szolgáltatás értékét, megítélését, ami ezek után hatással van a finanszírozásra is.

Ha egy szolgáltatás ’Gyenge’ minősítést ér el, akkor az éves jelentésben átfogóan meg kell indokolni az okait és javaslatot kell tenni a helyzet megoldására, mivel ebben a formában nem finanszírozható tovább. Az Irányító Testületnek van lehetősége dönteni a kérdésben, de bizonyos szempontokat mérlegelnie kell. Amit figyelembe kell vennie, hogy *valós volt-e a szolgáltatás szükségessége* stratégiai szinten, vagy helyi szükségletek indokolják? Amennyiben igen, akkor újra kell gondolni a szolgáltatás megvalósíthatóságát;

⁵ Meg kell jegyezni, hogy szorgalmazták ennek a rendszernek a felülvizsgálatát és szeretnék elérni a szolgáltatók, hogy a szolgáltatások árába egy kb. 10-15%-os rezsiköltség elszámolható legyen.

⁶ Itt a megyei szint a magyarországi viszonyoknak megfelelően több térségből, helyi hatóságból áll, melyek önállóan valósítják a saját SP programukat, de ahogy korábban említettem, a finanszírozás a megyei szintre van delegálva.

Csökkenteni kell a szolgáltatások támogatásának mértékét, hogy csak a megfelelő (alkalmas) szolgáltatás legyen finanszírozva. Ez magával vonja, hogy a szolgáltató közösen a helyi önkormányzattal más finanszírozási formákat keres.

*A szolgáltatás „újraszervezése”⁷ is történhet, ami tiszta helyzetet teremthet az okok feltárása érdekében. Ez akkor fordulhat elő, ha a szolgáltatás az ár kategóriában kap 'gyenge' minősítést, és ilyenkor az ok legtöbbször az, hogy a szolgáltatás nyújtásához speciális szakembert kell alkalmazni vagy a stáb tagjait - a szolgáltatásnyújtás hatásossága érdekében, vagy a szolgáltatás természetéből fakadóan - tovább kellett képezni. További lehetőség a *szolgáltatási szerződés felbontása* (decommissioning).⁸*

A szolgáltatások értékelése során van lehetőség jogorvoslatra, ha a szolgáltató nem ért egyet az értékelő megállapításaival.

⁷ Az „újraszervezés” jelentése itt a szolgáltatás feltételeinek megváltoztatása a szolgáltatóval kötött szerződésben.

⁸ Decommissioning (meghat.): a tervezés és a menedzselés folyamatában a szerződött szolgáltatás mértékének (aktivitásának) csökkentése, vagy a szerződés felmondása az adott – korábban megállapodott – szolgáltatásra / szolgáltatási feltételekre vonatkozóan.

4. A hatásvizsgálatok megvalósításának lehetőségei

A társadalompolitikai fejlesztésekre vonatkozó hatásvizsgálatok tervezése során a részfeladatok elkülönítése és megfelelő kidolgozása a vizsgálat egészének kulcskérdése. Egy általános hatásvizsgálat legfontosabb, az esetek többségében szükséges részfeladatai:

1. Közvetlen társadalmi hatások vizsgálata
2. Közvetett társadalmi hatások vizsgálata
3. Társadalmi hatások változóinak meghatározása
4. A hatásterület definiálása
5. Társadalmi részvétel megteremtése
6. Reális alternatívák képzése, meghatározása
7. Bonyolult problémák kommunikációja (a megértés ellenőrzése)
8. A “várt” (feltételezett) és valószínű hatások kimutatása
9. A hatások “felelőségének” beazonosítása
10. Monitoring

A szociálpolitika fejlesztések hatásvizsgálati eljárásaiban a vizsgált terület sajátosságainak figyelembe vételével szükséges kijelölni a megfigyelési egységeket és kiválasztani az alkalmazható eljárásokat. A más területekre vonatkozó hatásvizsgálatokkal szemben hangsúlyozottabban és fokozottabban merülnek fel etikai

és erkölcsi problémák mind az adatkezelés, mind a vizsgálati eljárás, mind a vizsgálati eredmények közzététele folyamán.

A szociálpolitikai beavatkozások során alkalmazott hatásvizsgálati eljárásokban bemeneti változók lehetnek az egyéni élethelyzetek, vagy a vizsgált szolgáltatások jellemzői, és eredményváltozók az ellátottak köre, ellátás időtartama. Mindezek és még számtalan szóba jöhető bemeneti és eredményváltozó felvétele, kezelése, feldolgozása fokozott gondosságot és már a vizsgálatok tervezési fázisában érvényesülő átgondoltságot igényel.

A vizsgálatoknak fel kell tudni tárnuk egy beavatkozásnak a környezetre, a változásban látszólag nem érintett területekre gyakorolt hatásait. Jó példa erre az idősellátásokhoz való hozzáférés szabályozásának megváltoztatásának az egészségügyi ellátórendszerre gyakorolt hatása, vagy az aktív korúak segélyezésének a foglalkoztatásra gyakorolt hatásai.

A projekt keretében tervezett beavatkozások által szándékolt hatásokat –éppen olyan rendkívül nehéz forintosítani, mint azoknak a gondos tervezés ellenére is elkerülhetetlen nem szándékolt hatásait. Jóval könnyebb beárazni azokat a kimeneteket, amelyek valamilyen jóléti ellátás igénybevételével is járnak, mint egy igénybe vett ellátás szabályozásának átalakításából következő hatásokat, mivel az utóbbi kimenetek jellemzően hosszabb távon jelentkeznek.

A hatásvizsgálati eredmények összevethetőségét korlátozza a vizsgálatba bevont szolgáltatások eltérő tartalma is. A hatásvizsgálatok ugyanis valójában a programba került, kiválasztott szolgáltatók/szolgáltatások és az azon kívül, mások számára elérhető szolgáltatások társadalmi hatásainak különbségét mérik. A kiindulópont kitűzése felteszi, hogy ezek vagy hasonlóak (egyformák), vagy ha egy előzetes vizsgálat (baseline) ki is mutatta különbségüket – a beavatkozás nélkül hasonló módon változnának a külső körülmények hatására. Ha azonban a vizsgálatba bevont szolgáltatások/szolgáltatók minősége vagy jellege jelentősen eltér, akkor a programnak tulajdonított hatásokat nem, vagy csak a tévedés jelentős kockázatával lehet közvetlenül összehasonlítani.

Bibliográfia

Babbie Earl (1995): Hatásvizsgálatok. In: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Budapest, Balassi Kiadó, 373-399. o.

Moksony Ferenc (1999): Gondolatok és adatok. Társadalomtudományi elméletek empirikus ellenőrzése. Osiris Kiadó, Budapest.

Tóth István György – Dr. Szántó Zoltán – Bartus Tamás – Lannert Judit – Dr. Moksony Ferenc – Németh Szilvia – Papp Z. Attila (2005): A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata. Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai 2. 2005. november. A tanulmány a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Rt. között 2005. augusztus 23-án kötött szerződés keretében készült

Enterprise Development Impact Assessment Information Service: What is impact assessment? In: "Basic Impact Assessment at Project Level", June, 2001 <http://www.enterprise-impact.org.uk/word-files/CoreText-1-WhatisImpactAssessment.doc>

Államreform Bizottság (2007): A közfeladatok felülvizsgálata

Általános útmutató az előzetes megvalósíthatósági tanulmány elkészítéséhez (nem beruházási jellegű projektek) EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. Készült: A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából.

Benedek Dóra – Firle Réka - Scharle Ágota (2006): A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. Budapest. PM, PM Kutatási Füzetek 17. o. – 52.

Bódis Lajos – Galasi Péter – John Micklewright – Nagy Gyula (2005): A munkanélküli ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon. KTI Könyvek, 3. sz. MTA-KTI, Budapest, 2005.

Benedek Dóra – Scharle Ágota (2006a): A „100 lépés” családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In: Társadalmi Riport 2006. (szerk: Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György). TÁRKI Budapest, 2006.o. 250-266.

Cseres-Gergely Zsombor – Scharle Ágota(2007): Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat. In: Munkaerőpiaci Tükör 2007. (Szerk: Fazekas Károly, Cseres-Gergely Zsombor, Scharle Ágota) MTA Közgazdaságtudományi Intézet Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 2007. o. 33- 49.

Fellegi Miklós: Az értékalapú ingatlanadó bevezetésének előzetes hatásvizsgálata Miskolc, 2008

Forrás: [http://kvt99.lib.uni-](http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=303&file=PhD_Ertekezes-Fellegi_Miklos.pdf)

[miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=303&file=PhD_Ertekezes-](http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=303&file=PhD_Ertekezes-Fellegi_Miklos.pdf)

[Fellegi Miklos.pdf](http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=303&file=PhD_Ertekezes-Fellegi_Miklos.pdf)

Firle Réka –Scharle Ágota -Szabó Péter András (2007): A rendszeres szociális segély munkakínálati hatása. In: Munkaerőpiaci Tükör 2007. (Szerk: Fazekas Károly, Cseres-Gergely Zsombor, Scharle Ágota) MTA Közgazdaságtudományi Intézet Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 2007. o. 75-86.

A hatásvizsgálat eszköztára, speciális hatásvizsgálati megközelítések (2004): Jogszabályelőkészítés I/II. rész. BM Közigazgatásszervezési és Közszoigálati Hivatal Közszoigálat

Kézdi Gábor (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWO. 2004/2 2004. január <http://meh.oszk.hu/023300/02343/02343.pdf>

Kovács Erzsébet (2007): A hatásvizsgálat módszertani alapjai. „Nyugdíj és időskor” témájával foglalkozó kerekasztal. 2007. április 3-i ülésének 2. napirendi pontja http://nyugdij.magyarorszagholnao.hu/images/2._%C3%BCI%C3%A9s_2007.04.03._070403_02_Hat_svizsg.m%CB%98dszert.alapjai.pdf

Moksony Ferenc (1999): Gondolatok és adatok. Társadalomtudományi elméletek empirikus ellenőrzése. Osiris Kiadó, Budapest.

Krémer Balázs Dr. (2008): A szociális szolgáltatások modernizációja – közpolitikai trendek, elvek, irányok. Áttekintés a szociális szolgáltatások fejlesztésének nemzetközi trendjeiről, illetve alapvető kérdéseiről. Debrecen, 2008. március 17. Revita Alapítvány

Dögei Ilona –Mód Péter :A társadalompolitikai hatásvizsgálatok módszertanáról. SZMI 2008.kézirat

Kézdi Gábor (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWO. 2004/2 2004. január <http://meh.oszk.hu/023300/02343/02343.pdf>

Scharle Ágota: A gyermekszegénységet és kirekesztettséget csökkentő összetett programok hatásvizsgálatáról. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, 2010.

Hudomiet Péter és Kézdi Gábor(2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás Közpénzügyek Szabályozás III. évfolyam, 1. szám. 3-37. o. <http://www.kormanyzas.hu/081/1.php>

Melléklet:

8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató

a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról

A tájékoztató célja, hogy egységes formában foglalja össze a közigazgatási hatásvizsgálati tevékenység magas színvonalú elvégzéséhez szükséges tényeket és elveket. A tájékoztató az Európai Bizottság hatásvizsgálati elvrendszere és gyakorlata, továbbá az Igazságügyi Minisztérium mintegy 150 hatásvizsgálati rendszer áttekintését követően kialakított módszertana, valamint gyakorlati hatásvizsgálati tapasztalatai alapján került összeállításra. A tájékoztatóban foglaltak alkalmazása során figyelembe kell venni a szabályalkotásról szóló jogszabályi és egyéb kötelező érvényű rendelkezéseket.

1. Tárgyi értelmezési kör

A tájékoztatóban foglaltak a jogszabályok előkészítése során hasznosítandók, továbbá - az adott szabálytípusok természete által indokolt eltérésekkel - felhasználhatók egyéb, a közigazgatás szervezetre, illetőleg egyes szerveire nézve kötelező érvényű szabályozási döntések (különösen: az állami irányítás egyéb jogi eszközei) vonatkozásában.

2. Fogalmak

E tájékoztató alkalmazásában

a) *szabályozás*: a szabályalkotás módszertani elvei, folyamata, rendszere, illetve maga a szabály;

b) *hatás*: a szabályok szándékolt és nem szándékolt, közvetlen és közvetett, bármilyen természetű (különösen: gazdasági, társadalmi, környezeti, egészségügyi) következményei;

c) *hatásvizsgálat*: olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályok hatékonyságának növelése azok hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján;

d) *előzetes hatásvizsgálat*: előkészítés alatt álló szabály hatásvizsgálata;

e) *utólagos hatásvizsgálat*: hatályban lévő vagy hatályban volt szabály hatásvizsgálata;

f) *hasznok*: a szabályozás hozadékai, pozitív következményei;

g) *költségek*: a szabályozással kapcsolatban jelentkező terhek, kiadások, az érintettek részére felmerülő bármilyen negatív következmény.

3. A fokozott hatásvizsgálati tevékenység indokoltsága

A szabályalkotási döntések meghozatala a döntéshozatali felelősség tényleges vállalhatósága érdekében csak a döntések következményeinek a lehető legpontosabb ismeretében történhet, az új szabályozási döntések előkészítéséhez pedig indokolt a korábbi szabályok hatásainak megismerése.

Az Európai Unió „Better Regulation” („a jogalkotás minőségének fejlesztése”) szemléletének egyik kulcsterülete a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő gyakorlat fejlesztése, amely az uniós jogon túl egyre inkább kisugárzik a tagállamok nemzeti jogának területére is.

A hazai jogalkotási folyamatok erősségeik mellett sok tekintetben nélkülözik a minőségi jogalkotás nemzetközileg követett elveit. A jogalkotás időbeli ütemezése és eljárási rendjének megvalósulása terén számos fejlesztendő terület található, ezek közül az egyik legfontosabb a várható következmények felmérésére irányuló gyakorlat fejlesztése, a hatások ismeretében történő jogalkotói döntéshozatal elősegítése.

A hazai közigazgatásban a szabályozási hatásvizsgálat terén tapasztalt, a jogalkotásra vonatkozó hatályos előírások be nem tartását is eredményező hiányosságok fokozatos kiküszöbölésének érdekében szükséges a hatásvizsgálati tevékenység mértékének és színvonalának fejlesztése.

Az egységes hatásvizsgálati tevékenységet elősegítő háttéranyagok, iránymutatások közreadásán túl e fejlesztési folyamat további lényeges elemei a továbbképzések, az egyes hatásvizsgálatok figyelemmel kísérése, valamint a nemzetközi együttműködések.

4. A hatásvizsgálat helye a jogalkotási folyamatban

a) A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozási szándék legalább problémafelvetés, koncepció formájában való meghatározása.

Megállapítható, hogy minél korábbi, kiforratlanabb munkaanyagban jelenik meg a szabályozási szándék, és ennek alapján minél korábban kezdődik meg az előzetes hatásvizsgálat elvégzése, annál bizonytalanabb adatok állnak rendelkezésre a szabályozás tényleges tartalmának tekintetében. Ez nehezebb feladat elé állítja a hatásvizsgálatban részt vevő szakembereket, ugyanakkor a szabályalkotó számára ebben a fázisban még jelentősebb a mozgástér a szabályozás elfogadását vagy elvetését, majdani véglegesítését, illetve a különböző döntési változatok közötti választást tekintve. Előfordul, hogy átfogó programok tervezési szakaszában a majdani jogi szabályozás szempontjából is jelentős döntések előkészítésére kerül sor, ezért ajánlatos megteremteni a kétirányú kapcsolatot e programok előkészítése és a konkrét szabályalkotási tevékenységek között egyfelől a programokból fakadó szabályozási következmények vizsgálata, másfelől a szabályozás programmegvalósítás szempontjából jelentkező hatásainak elemzése útján.

b) Az előzetes hatásvizsgálat eredményét annak a döntéshozatal során való figyelembevételére még

lehetőséget adó időpontban helyénvaló a döntéshozó számára bemutatni.

Minél korábban kerül sor az előzetes hatásvizsgálatra a szabályozás folyamatában, annál nagyobb az esély a szabályozási döntések érdemi befolyásolására. Mindezt a 4. pont a) alpontjában foglaltakkal együttesen vizsgálva lehet megtervezni a hatásvizsgálat elvégzésének ideális idejét. Semmiképpen sem megfelelő eljárás az előzetes hatásvizsgálatnak a tervezet véglegesítése után, mintegy a kötelező feladat elvégzéseként való beillesztése az előterjesztésbe, hiszen így egyrészt nincs esély a hatásvizsgálat eredményei alapján a tervezet módosítására, másrészt fokozottan fennáll a tervezetben foglaltak helyességét koncepciózus módon alátámasztó elemző anyag összeállításának veszélye.

c) Az utólagos hatásvizsgálat az érintett életviszonyok körében tervezett további döntési elképzelésektől függően bármikor, akár folyamatosan, nyomon követő jelleggel is elvégezhető.

Az adott szabályozás természetétől, az érintett életviszonyoktól függően - lehetőleg már a szabályalkotás során - tervezendők meg az utólagos hatásvizsgálat keretei annak érdekében, hogy az utólagos értékelés alapját képezhesse a szabályozási környezet folyamatos javításának. A már a jogszabály hatálybalépését megelőzően kialakított követéses vizsgálati rendszer jelentős erőforrásokat takaríthat meg a később kezdeményezett adatfelvételhez képest.

5. A hatásvizsgálatok természete

a) A hatásvizsgálatok alapvetően előzetesek vagy utólagosak lehetnek, azonban sem ez, sem más csoportosítási szempontok nem változtatnak az egységes hatásvizsgálati elvek alkalmazásának szükségességén.

A különböző hatásvizsgálati helyzetekben természetesen eltérő színezetet kaphat maga a tevékenység. Előzetes hatásvizsgálatok esetén például jelentős a becslések, trendszámítások szerepe, míg utólagos hatásvizsgálatnál inkább a tapasztalati adatok megítélése hangsúlyos. Több

döntési változat összevetésekor az egyes javaslatok egymással való „versenyztetése” lehet a fő cél, míg egyetlen tervezet következményeinek vizsgálatakor elsősorban az adott elképzelés kedvező és kedvezőtlen hatásainak mérlegelése nyújt segítséget. Mindemellett a hatásvizsgálat későbbiekben bemutatásra kerülő elvei - az egyedi sajátosságok megfelelő figyelembevételével - bármilyen fajtájú elemzés elvégzése során követhetők, mivel a hatásvizsgálatok a hatályosulási tapasztalatok becsatolását is magában foglaló ciklikus szabályalkotási folyamat, illetve végeredményben a szabályozás minőségének fejlesztését szolgálják.

b) Az egyes hatásvizsgálatok mélysége és erőforrásigénye rendkívül eltérő lehet.

A hatásvizsgálat elvégzésének szükséges mélysége a szabályozás „jelentőségétől”, azaz egyebek mellett annak természetétől, a befolyásolt életviszonyok várható megváltozásának mértékétől, az érintettek számától, jellemzőitől (pl. társadalmi helyzet) függ.

Hatásvizsgálatot akár egy ember igen rövid idő alatt is elvégezhet, amennyiben a szabályozással érintett életviszonyok változása jól körülírható és a rendelkezésre álló adatok alapján egyszerűen megítélhető (nem jelent tehát mindenképpen komoly befektetést követelő tevékenységet a hatásvizsgálat), ugyanakkor bizonyos esetekben számos kutató hónapokig tartó munkája szükséges a minden igényt kielégítő hatásvizsgálat kimunkálásához.

6. A hatásvizsgálatot ténylegesen végző szakemberek kijelölése

a) A hatásvizsgálat elvégzéséről való gondoskodás a szabályalkotó feladata.

A szabály-előkészítési felelősség magában foglalja a szabályozás következményei feltárásának, értékelésének

feladatát is.

b) A hatásvizsgálatot szükség esetén külső szakemberek bevonásával javasolt elvégezni.

A hatásvizsgálatok egy része nem végezhető el a felelős szervezeten belül, illetve a közigazgatási intézmények együttműködésével sem. Ilyen esetekben a szabályozás természete, a vizsgálatra fordítható erőforrások és a hatásvizsgálati termék várt jellegzetességeinek (terjedelem, szakmai hangsúlyok stb.) párhuzamos értékelésével indokolt dönteni külső szakértők, szakértői intézetek esetleges bevonásáról.

c) A hatásvizsgálat koordinációjára érdemes a szabályozás egészét átlátó személyt kijelölni.

Függetlenül attól, hogy a hatásvizsgálat tényleges elvégzése részben vagy teljes egészében a kijelölt személy által valósul-e meg, a hatásvizsgálati projekt koordinációjára felelősként a szabályozás tartalmát, hátterét, folyamatát átlátó személyt érdemes kijelölni. Kézenfekvő, hogy a kijelölésre kerülő személy a szabályalkotó szerv szabályozás-előkészítést végző szervezeti egységének tagja vagy esetleg szabályozás-előkészítési feladatkörrel is rendelkező, nem kifejezetten szabályozás-előkészítő szakmai részleg munkatársa legyen. A koordináció feladata megköveteli a hatásvizsgálati módszertani ismeretanyag alapjainak meglétét is.

7. A hatásvizsgálatok elvégzésének alapelvei

a) A realitás-szemlélet

A hatásvizsgálati tevékenység menedzselése és végzése során mindvégig érdemes szem előtt tartani a hatásvizsgálatról várt hozzáadott érték (a döntéshozatalban való felhasználhatóság) és a hatásvizsgálat elvégzésének várható ráfordításigénye, illetve a meglévő erőforrások összeegyeztetését. Ennek megfelelően a források szűkös rendelkezésre állása esetén mindenképp a legnagyobb hasznosságot magukban rejtő hatásvizsgálatokat javasolt elvégezni, és ezeken belül is ajánlatos törekedni a leginkább releváns, a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó szegmensek elemzésére. Ha például a költségvetés egyensúlyának megtartása a döntéshozó legfontosabb szempontja, akkor nyilvánvalóan jelentős szerep biztosítandó a költségvetésre gyakorolt hatások vizsgálatának. A hatásvizsgálati elvek következetes érvényesítésekor valamennyi szabályt indokolt a természetének,

jelentőségének megfelelően elemezni, ezzel együtt a realitás-szemlélet fenti szempontjait mindenkor érdemes figyelembe venni. A szabályozási helyzet jellemzői befolyásolhatják az egyes hatástípusok jelentőségének megítélését. Váratlan helyzetekben előtérbe kerülhetnek az ország szuverenitását, az emberi élet és az anyagi javak közvetlen veszélyeztetettségét érintő tényezők.

Amennyiben valamely lényeges kérdés vizsgálata a források szűkössége miatt elmarad, úgy ezt javasolt jelezni, illetve lehetőség szerint valamiféle becslést az ilyen esetekben is érdemes adni. Ez utóbbi feladat ellátását segítheti elő a hatásvizsgálati kérdéslista, amelynek megválaszolása a releváns hatások közelítő megjelölésén túl a részletes hatásvizsgálat előtti szűrés feladatára is alkalmas lehet, illetve eligazítást nyújt a hatásvizsgálat mindenkor figyelembevételre érdemes szempontjaira vonatkozóan. Általánosan alkalmazható kérdéslistát tartalmaz az *1. melléklet*.

b) A hatásvizsgálat tartalmazza a szabályozás előnyös és előnytelen hatásait egyaránt.

A hatásvizsgálat lényegét képezi a vizsgált szabályozás pozitív és negatív hatásainak feltárása. Éppen ez a mérleg lehet alkalmas arra, hogy a döntéshozó megítélhesse a szabály vállalhatóságát (előzetes hatásvizsgálat nyomán), illetve dönthessen a szabály módosításának, felülvizsgálatának szükségességéről (utólagos hatásvizsgálatot követően). A hatásvizsgálat objektivitásra törekvő jellege alapvető követelmény. Nem felelnek meg ennek a feltételnek a szabályozási koncepció helyességét eleve elfogadó, nyíltan vagy burkoltan az elképzelések alátámasztására szolgáló háttéranyagok. A hatásvizsgálat semlegességét nem könnyű biztosítani annak ismeretében, hogy a hatásvizsgálati felelősség a szabályozásért felelős szervet illeti. Mindazonáltal csak a szigorúan szakmai szempontok alapján elvégzett elemzések alkalmasak a hatások tényleges vizsgálatára. Ugyanakkor ez nem akadályozza meg azt, hogy a hatásvizsgálat irányainak, súlyponti kérdéseinek, a vizsgálandó konkrét rendelkezések kiválasztásának tekintetében a megrendelő, a döntéshozó kívánalmakat fogalmazzon meg, hiszen az ő

felelőssége azon tényezők meghatározása, amelyekre döntését alapozni kívánja.

c) A hatásvizsgálat során indokolt elemezni a monetarizálható és az egyéb hasznokat, költségeket egyaránt.

Különböző haszon- és költségtényezők összevetésekor előnyös, ha azok valamely közös dimenzióban (legkézenfekvőbb módon pénzben) is kifejezésre kerülnek. Bizonyos esetekben azonban nem vagy csak nagyon erőltetett módon „forintosíthatók” lényeges következmények: ilyenkor érdemes törekedni a más mérőszámmal (például életévek, munkahelyek, diplomások száma, egyedszám) való kifejezésre, illetve amennyiben ez sem lehetséges, a minél világosabb, egyértelmű minőségi jellemzésre. Kerülendő a - konkrét, módszertanilag korrekt megalapozást mellőző - „kedvező hatást gyakorol”, „nem jár különösebb változással” típusú bizonytalan, általános megfogalmazások.

d) Előzetes hatásvizsgálat elvégzésekor több döntési változat esetében a várható hasznok és költségek valamennyi

változat esetében felmérendők, a változatok értékalapú minősítése ugyanakkor nem része a hatásvizsgálati feladatkörnek.

A várható hasznok és költségek összevetése a különböző megoldási javaslatok „versenyeztetésének” legegyszerűbb módja. Célszerű az egyes változatokhoz rendelt következményeket jól összehasonlítható módon bemutatni. Szemléletes lehet a pénzben, az egyéb számszerű mutatóval kifejezett, illetve a minőségileg jellemzett hatások összevetése. Egyetlen döntési javaslat esetén is mindig rendelkezésre áll a szabályozási környezet változatlanul hagyását jelentő opció, amelynek vizsgálata szintén ajánlott.

A hatásvizsgálati anyagnak nem feladata a döntési változatok minősítése, következtetés levonása a koncepció támogathatóságával kapcsolatban. A hatásvizsgálat szerepe az objektivitásra törekvő tájékoztatásig terjed; a döntésért a jogalkotó vállal felelősséget.

e) Indokolt az érdemleges jelentőségű hatások vizsgálatára szorítkozni.

Lehetetlen valamennyi szabályozási aktus előkészítése vagy utólagos értékelése során minden potenciális hatás körüljárása, mivel az áttételes hatásokon keresztül gyakorlatilag „minden mindennel összefügg”. A 7. pont a) alpontjában említett realitás-szemléletet is segítségül hívva javasolható meghúzni a határt a lényeges és lényegtelen vagy legalábbis az adott erőforráskeret terhére nem vizsgálható hatások között. Mindez nem használható fel arra a célra, hogy vélhetően kedvezőtlen hatásokat zárjunk ki az elemzés köréből a valóságosnál pozitívabb színezetű összbenyomás kialakításának érdekében.

f) Kellő súllyal indokolt megjeleníteni a szabályozás nem szándékolt következményeit.

A szakmailag helyesen elvégzett hatásvizsgálat túlterjeszkedik a szabályozási szándék által átfogott hatások körén: indokolt bemutatni a nem tervezett (esetleg a szabály személyi hatókörén kívül álló jogalanyok számára várható vagy fellépett) következményeket is. Nem elégséges tehát a szabály szövegéből közvetlenül adódó következmények megítélése, hiszen a szabály a való élet kontextusába helyezve (egyebek mellett a közvetlenül érintettek és a külső szereplők reakcióinak és a fenntarthatóság problémáinak függvényében) az eredeti szándékoktól eltérően összetettebb hatásokat válthat ki.

g) Előzetes hatásvizsgálatnál indokolt megjelölni az alkalmazott becslések módszerét, bizonytalanságának tényezőit és mértékét.

A módszertanilag megalapozott becslések alkalmazása a legtöbb esetben elengedhetetlen az informatív előrejelzésekhez. Minden esetben indokolt megjeleníteni a becslés alapjául szolgáló tényeket és az alkalmazott módszert, továbbá a becslés bizonytalansági tényezőit és a bizonytalanság mértékét.

h) Egy hatásvizsgálaton belül javasolt egységes módszertani elvrendszer alkalmazása.

Csak akkor őrizhető meg az elemzés konzisztenciája, ha a kiindulási adatok és az alkalmazott módszertan tekintetében egységes módon kerül elvégzésre a hatáselemzés. Az összehasonlíthatóság érdekében javasolt legalábbis az azonos szakmai területen végzett hatásvizsgálatok módszertani részletkérdéseinek összehangolása is.

i) A hatásvizsgálat összetevői a szabályozás természetétől függően kerülhetnek kialakításra.

Amellett, hogy a hatásvizsgálati tevékenységek néhány kiemelt terület (gazdasági, társadalmi, környezeti stb.) elemzései köré szerveződnek, nem hatékony valamennyi hatásvizsgálat esetében ugyanazokat a részelemzéseket elvégezni. Az, hogy az adott hatásvizsgálati feladat milyen összetevőkből áll össze, elsősorban a vizsgálati terület sajátosságaiból és a döntéshozó prioritásaiból következik. Ennek megfelelően elképzelhető olyan szabályozási helyzet, amelynek kapcsán a fenti felosztás szerint gazdasági, társadalmi, környezeti hatásvizsgálat elvégzése szükséges, míg más esetben lehet az elemzés egyes részeinek elkülönítő tényezője például az érintettek köre (az államra, gazdasági, valamint egyéb magánszereplőkre gyakorolt hatások vizsgálatát tartalmazza az elemzés), a hatások tartama (azonnali, rövid és hosszú távú, egyszeri és folyamatos hatások megítélésére irányul a vizsgálat), illetve szabadon alkalmazhatók mindezek kombinációi is.

j) Az értékelés végeredményét ajánlatos (a döntéshozatali fórumon kialakított) egységes módon megjeleníteni.

A formai egységesség a döntéshozó számára megkönnyíti az elemzések gyors áttekintését, illetve elősegíti az egyes hatásvizsgálatok összevetését, a hatásvizsgálati tevékenység egészét érintő összegzések elkészítését. A hatáselemzések kivonatos összegzése javasolt a döntéshozó gyors tájékoztatásának érdekében, amely a hatásvizsgálat legfontosabb adatai mellett a lényegi megállapításokat tartalmazza. Az összegzés lehetséges formáját mutatja be a 2. melléklet („hatásvizsgálati lap”).

8. A hatásvizsgálat elvégzésének lépései

a) A szabályozás lényegének feltérképezése

A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozás tartalmának megismerése. Ennek forrásául utólagos hatásvizsgálat esetében a már korábban hatályba lépett normaszöveg, míg előzetes hatásvizsgálat alkalmával a rendelkezésre álló problémafelvetés, koncepció vagy szövegtervezet szolgálhat. Csak a szabályozási helyzet legalább

hozzávetőleges megismerése által válik lehetővé a következmények vizsgálata.

b) A vizsgálandó szabályok kiválasztása

A döntéshozó prioritásai alapján vagy ilyenek hiányában a hatásvizsgálat elvégzéséért felelős szakember értékítéletének megfelelően körülhatárolandók azok a konkrét rendelkezések, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed a hatásvizsgálat. A realitás-szemlélet alapján elsődlegesen a várhatóan jelentős következményekkel járó, érdemi rendelkezések, koncepcióelemek kiválasztása indokolt.

c) A vizsgálandó hatások kiválasztása, a hatásvizsgálat részleteinek megtervezése

Az előző alpontban körülhatárolt elemekre szűkített vizsgálat keretében sem feltétlenül lehetséges, illetve szükséges valamennyi potenciális hatás mélyreható elemzése. A leginkább célravezetőnek bizonyult eljárás szerint a szabályozással érintett életviszonyokban jártas szakemberek bevonásával megtartott ötletbörze alapján összegyűjtött lehetséges vizsgálandó hatások közül a realitás-szemlélet felhasználásával, rendszerezéssel határozhatók és tervezhetők meg a tényleges hatásvizsgálati irányok, feladatok, az egyes vizsgálati elemek tekintetében alkalmazandó módszerek. Amennyiben nem sikerül az adott erőforráskeret figyelembevételével valamennyi érdemleges hatás vizsgálatát elvégezni, megjelenítendő a döntéshozatal biztonságát elősegítő további teendők, például az érintett (nem vizsgált) hatások további elemzésére, követésére vonatkozó feladatok.

d) A tényleges hatásvizsgálat

Ebben a fázisban kerül sor a különböző statisztikai, közgazdasági, társadalom-, környezet- és egészségtudományi, műszaki stb. módszerek segítségével a hatások elemzésére. Az egyes szakterületi módszerek ismertetése túlmutat a tájékoztató keretein, a szükséges tudásanyag alapjainak tekintetében a hatásvizsgálati ismereteket magukban foglaló szakirányú továbbképzések tananyaga, a részleteket illetően az aktuális tudományos információk lehetnek irányadók.

A tényleges hatásvizsgálat során először is felmérendő, hogy a tervezett elemzésekhez rendelkezésre állnak-e a megfelelő adatok. Amennyiben a saját vagy más hozzáférhető adatbázisokban, nyilvántartásokban meglévőkhöz túl további információk megszerzése indokolt, adatfelvétel válhat szükségessé. Ebben a tekintetben a hatásvizsgálat természete alapján indokolt meghatározni a leginkább célravezető eszközöket (mérés, kérdőíves adatfelvétel, interjú stb.).

Az elsődleges adatok összegyűjtése után következhet azok szükséges irányú és mértékű feldolgozása. Ebben a fázisban alkalmazandók egyebek mellett a különböző statisztikai és közgazdasági elemzési módszerek, valamint különböző tudományterületek speciális adatfeldolgozási megközelítései.

e) A hatásvizsgálat eredményeinek összegzése, bemutatása

Itt kerül sor az elemzési eredményeknek a döntéshozatal szempontjait is szem előtt tartó összesítésére, illetve a döntéshozó számára kezelhető formában történő bemutatására. A bemutatás során is célszerű érvényesíteni a hatásvizsgálat elvégzésének alapelveit, különös tekintettel a semlegességre, továbbá biztosítandó az áttekinthető szerkesztési mód. A szabályozás által érintett szakterületek szempontjából magas szintű ismeretekkel nem rendelkezők számára is érthető fogalmazás nagyban fokozza a hatásvizsgálatok általános felhasználhatóságát. A hatásvizsgálati dokumentumban célszerű kerülni a logikailag

belátható alapot nélkülöző, sommás megállapításokat.

9. A hatásvizsgálat elvégzéséhez kapcsolódó projektmenedzsment-feladatok

A hatásvizsgálat szakmai lépéseivel összefüggésben, azokkal párhuzamosan - különösen összetettebb hatásvizsgálati feladatok esetében - szükségessé válik a hatásvizsgálati projekt megtervezésével, koordinációjával és lezárásával kapcsolatos technikai háttérteendők elvégzése. A hatásvizsgálatban részt vevő szakértők, segítők kiválasztásának, tájékoztatásának, tevékenységük ellentételezésének feladatai mellett a tárgyi feltételek biztosítása és az egyes részfolyamatok időbeli összehangolása, a határidők betartása és betarttatása, az elszámolás egyaránt elengedhetetlen elemei a magas színvonalú komplex hatásvizsgálati tevékenység ellátásának.

10. A hatásvizsgálati tevékenység figyelemmel kísérése

Egy adott szerv szabályozási feladataihoz kapcsolódó hatásvizsgálati tevékenység folyamatos értékelésének érdekében javasolható az egyes hatásvizsgálatok jellemzőinek elemzéseket is lehetővé tevő regisztrációja. Erre vonatkozóan segítséget jelenthet a döntéshozó által kialakított egységes szerkesztési és összegzési elvek alkalmazása. További módszertani alapot adhat a nyilvántartási tevékenységek elvégzéséhez az Igazságügyi Minisztérium által kialakítandó Hatásvizsgálati Monitoring Rendszer.

melléklet a 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatóhoz

Általánosan használható előzetes hatásvizsgálati kérdéslista

A lista alkalmazásának célja az, hogy körülhatároljuk a vizsgált szabályozás fontosabb következményeit, következménytípusait egyrészt a döntéshozók gyors tájékoztatása, másrészt további, mélyebb hatásvizsgálati elemzések tárgyköreinek kijelölése érdekében.

A kérdéslista az Európai Bizottság által alkalmazott hasonló tartalmú lista egyszerűsítése és a hazai viszonyokhoz való igazítása, illetve - a szaktárcák véleményének figyelembevételével - további módosítások nyomán állt össze.

A kérdésekre a szabály-előkészítési munkát leghatékonyabban elősegítő módon 0-5 pontértékek adhatók. E pontozás választásakor legalábbis körülírandó az egyes pontértékek értelmezése (pl. 0 - nincs hatás, 1 - elhanyagolható mértékű hatás, 2 - behatárolt, illetve kisebb hatás, 3 - nagyobb csoportot érintő, illetve közepes mértékű hatás, 4 - általánosan érvényesülő, illetve erőteljes hatás, 5 - döntő jelentőségű hatás). Az értékelés tovább finomítható az érintettek köre, a hatások tartóssága, visszafordíthatósága stb. megítélésének alapján, azonban a tapasztalatok szerint a hatásvizsgálatot ki nem váltó, hanem azt megelőző durva értékeléshez elégséges a fenti, egyszerű megközelítés.

Utólagos hatásvizsgálat esetében a kérdések a várható hatások helyett természetesen a tényleges hatásokra vonatkoznak, egyebekben a lista változatlan formában felhasználható.

Kérdések

Lesznek-e a javaslatnak gazdasági hatásai, várható-e, hogy...

- befolyásolja a gazdasági növekedést?
- felfelé vagy lefelé elmozdítja az árakat?
- költségvetési kiadásokat tesz szükségessé, illetve jövőbeli költségvetési vállalásokkal jár?
- hatást gyakorol a költségvetési egyensúlyra vagy az államadósság mértékére?

- kihat a szakképzettségre?
- megváltoztatja a foglalkoztatottsági szintet?
- hatást gyakorol a munkanélküliségre?
- kifejezetten befolyásolja a vidéki és a lassan fejlődő térségeket?
- hatással lesz a feketegazdaságra?
- növeli vagy csökkenti a K+F beruházásokat?
- szervezeti, intézményi reformhoz vezet?
- hatással lesz a magyar gazdaság versenyképességére'?
- növeli vagy csökkenti a közvetlen külföldi befektetések mértékét?
- megváltoztatja az export-import viszonyokat és a határokon átnyúló befektetések mértékét?
- sajátos hatást gyakorol a kis- és középvállalkozásokra?
- megváltoztatja a piaci verseny mértékét?
- a piacra/piacról való be- és kilépéshez vagy ennek megkönnyítéséhez vezet?
- növeli vagy csökkenti a termelési költségeket (pl. nyersanyagok, munkaerő, egyéb visszatérő költségek, licencdíjak, időszakos felülvizsgálatok)?
- növeli vagy csökkenti az adminisztratív költségeket (pl. alakiságok, papírmunka)?
- befolyásolja a háztartások jövedelmét, illetve a béreket?
- hatást gyakorol a fogyasztói árakra?
- növeli vagy csökkenti a fogyasztói vásárlóerőt, illetve a választási lehetőségeket?
- befolyásolja a nyugdíjakat, illetve a megtakarításokat?
- Gyakorol-e hatást a javaslat a környezet bármely összetevőjére; várható-e változás a következő tényezők tekintetében?
 - felszíni és felszín alatti vizek mennyisége és minősége, illetve a vizek igénybevétele,
 - levegőminőség,
 - talajminőség,
 - éghajlat (pl. üvegházhatás),

- megújuló és nem megújuló erőforrások felhasználása,
- biológiai sokféleség, flóra, fauna,
- az állatok egészsége és helyzete,
- földhasználat,
- természeti és kulturális örökség,
- hulladéktermelés- és képződés, újrahasznosítás,
- a környezeti kockázatok valószínűsége és mértéke,
- közlekedés és energiafelhasználás.

Vezet-e a javaslat társadalmi, egészségi hatásokhoz; várható-e, hogy...

- befolyásolja a társadalmi integrációt?
- kihatással lesz a szegénység mértékére?
- hatást gyakorol az elszegényedés és a társadalmi kirekesztődés kockázatára?
- befolyásolja a közérdekű szolgáltatások hozzáférhetőségét?
- hatással lesz az információs és tudás alapú társadalom megvalósulására?
- befolyásolja a népesség egészségét, beleértve a várható élettartamot és a halálozások, megbetegedések számát?
- hatást gyakorol az egészségügyi szolgáltatásokra, beleértve a szolgáltatások minőségét és hozzáférhetőségét, az egészségügyi szakképzést és a mobilitást?
- befolyásolja az egészségügyi rendszer finanszírozását?
- hatást gyakorol a szociális védelemre?
- befolyásolja a fogyasztói biztonságot (beleértve az élelmiszer-biztonságot)?
- kihat az oktatás teljesítményére?
- befolyásolja az esélyegyenlőséget?
- befolyásolja az alapvető emberi jogok gyakorlását?
- befolyásolja a társadalmi részvételt, a civil aktivitást?
- hatással lesz a kulturális örökségre, a sportra, a művészetre, illetve a szabadidő eltöltésére?

A közösség egészét érintő lehetséges következmények közül várható-e, hogy a javaslat...

- hatással lesz az ország védelmére?
- hatással lesz a nemzetközi kapcsolatokra és kereskedelemre?
- befolyásolja az állami szerepvállalás átláthatóságát?
- szükségessé tesz változást a jogrendszerben?
- hatást gyakorol átfogó fejlesztési programok megvalósítására?
- befolyásolja a helyi és regionális szereplők pozícióját?
- befolyásolja a szükséges biztonsági intézkedéseket?
- hatást gyakorol a bűnmegelőzésre?
- hatással lesz a bűnözésre (egyebek mellett a terrorizmusra)?

2. melléklet a 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatóhoz

A hatásvizsgálati lap javasolt struktúrája

1.1. A vizsgált szabály

(a hatásvizsgálat tárgyát képező szabály, a figyelembe vett legfontosabb rendelkezések, szabályozási irányok kiemelése)

1.2. A vizsgált hatások

(a hatásvizsgálat során számításba vett lényeges következmények)

1.3. Nem vizsgált, lényeges hatások

(a hatásvizsgálat során a rendelkezésre álló idő- és egyéb erőforráskeret korlátosságának figyelembevételével nem vizsgált, azonban lényegesnek ítélt további hatások)

1.4. Vizsgált döntési változatok

(a hatásvizsgálat szempontjából lényeges döntési lehetőségek, javaslatok megjelenítése -

például: 1. változat: az adókulcs 12%-ra csökken,

2. változat: az adókulcs 15%-ra csökken)

1.5. Alkalmazott módszerek	Hatások
(a hatásvizsgálat során alkalmazott fontosabb közgazdasági, matematikai, statisztikai, szociológiai és egyéb módszerek -	2. Hatás #2
például: rétegzett mintavétel, költség-haszon elemzés stb.)	Opció 1
	Hatások
1.6. A hatásvizsgálat időtartama	
(a hatásvizsgálat elvégzésének naptár szerinti időszaka	Opció 2 stb.
például: 2006. szeptember 19-től 2006. október 4-ig)	Hatások
1.7. Felhasznált munkanapok/munkaórák száma	
(a részt vevő szakértők időráfordítása szakképzettség, munkahely, illetve bármely releváns tényező szerinti bontásban)	2.1.1.2. Más számszerűsített hatás(ok)
2.1. Főbb eredmények	(a 2.1.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)
2.1.1. Hatástípus #1	
(pl. gazdasági, környezeti, egészségi vagy társadalmi hatások stb.)	2.1.1.3. További, minőségileg jellemezhető hatások
	(a 2.1.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)
2.1.1.1. Monetarizált hatások	2.1.2. Hatástípus #2
1. Hatás #1	(a 2.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)
Opció 1	2.1.3. Hatástípus #3
Hatások	(a 2.1.1. pontban foglaltakhoz hasonló további részletezés lehetséges)
Opció 2 stb.	