

5. Monitoring és értékelés

A monitoring nyomon követést jelent, amelyen keresztül a döntéshozók folyamatos visszajelzést kapnak arról, hogy a fejlesztési programok inputjai (vagyis a rendelkezésre álló erőforrások) hogyan járulnak hozzá az előirányzott kimenetek (outputok) megvalósulásához, illetve a megvalósult kimenetek hogyan alakulnak az elvárt szinthez képest. A monitoring magában foglalja tehát következtetések levonását is. Önmagában az, hogy tudjuk, hogy a beavatkozások keretében támogatott projektek milyen kimeneteket mutattak fel, nem jelent monitoringot, ha nem értelmezzük az eredményeket, vagyis nem vetjük össze az előrehaladást a lefektetett elvárásokkal. A monitoring esetében tehát a kérdés nem (csak) az, hogy „megtörténtek-e a beavatkozások”, hanem leginkább, hogy „a megtörtént beavatkozások hogyan viszonyulnak az előttünk álló célokhöz”, hol szükséges beavatkozás, hogy a kitűzött célok teljesüljenek.⁴⁶³

Az értékelés szó angol megfelelője (*evaluation*) a francia *évaluer* szóból ered, amelynek jelentése „megtalálni valaminek az értékét” vagy „értékel”. A fejlesztéspolitikában értékelés alatt folyamatban lévő vagy már lezajlott beavatkozás vizsgálatát értjük abból a szempontból, hogy a vizsgált beavatkozás elérte-e a célját, vagy másképpen fogalmazva: volt-e hatása, illetve hogy megállapítsuk a céljaink elérése érdekében, hogy melyek azok az eszközök, amelyek működnek, és amelyek nem. Az értékelési tevékenység esetében kiemelt jelentősége van a beavatkozási logikának, ugyanis az értékelés azt vizsgálja, hogy a beavatkozás kimenete és az előirányzott eredmény között van-e kapcsolat.

Az értékelés irányulhat egy beavatkozásra, de akár egy programra, akár egy stratégiára is. Ugyanakkor ez a fejezet nem foglalkozik a projektértékeléssel, mivel a hazai fejlesztéspolitikában ez a pályázók projektjeinek kiválasztási szempontrendszer szerinti vizsgálatát takarja, így ez nem tekinthető programértékelési tevékenységnek.⁴⁶⁴

Fontos megemlítenünk az audittevékenységekkel kapcsolatos különbségeket annak érdekében, hogy se a monitoring, se az értékelési tevékenység ne legyen összekeverhető az ellenőrzési tevékenységgel. Utóbbi ugyan szintén a fejlesztéspolitikai tevékenységek vizsgálatával foglalkozik, de más szempontrendszer és logikai megközelítés alapján, mint az értékelés vagy a monitoring. Az ellenőrzés szabályalapú vizsgálatot jelent, vagyis azt, hogy egy projekt, beavatkozás vagy program a szabályoknak, rendelkezéseknek megfelelően valósult-e meg. A nem megfelelés szabálytalanság, illetve csalás gyanúját vonja maga után. Az eredményorientált megközelítés ugyanakkor – ahogy fent említettük – a programok minőségi megfelelését garantálja, és nem a szabályszerű megfelelését. A két elv jól megfér egymás mellett, amennyiben sem az eredményorientáció, sem a szabályszerűség igénye nem lép túl hatáskörén, és nem megy a másik rovására (az ellenőrzési tevékenység részletes bemutatását lásd a 4. fejezetben).

A monitoring és társterületei (értékelés és ellenőrzés) funkciókban való különbségeit az 54. táblázat mutatja be.

⁴⁶³ Nyikos (2017a): i. m. 452–453.

⁴⁶⁴ Nyikos (2017a): i. m. 452–453.

54. táblázat: A monitoring, az értékelés és az ellenőrzés funkciók jellemzői

	Monitoring	Ellenőrzés	Értékelés
Cél	A kitűzött célokhoz viszonyított megvalósulás vizsgálata	A szabályoknak, előírásoknak való megfelelés vizsgálata	A tevékenység hatásának vizsgálata a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági probléma viszonylatában
Időbeliség	Folyamatos	Folyamatos	Pontszerű
Tevékenység végzője	Belső	Belső vagy külső	Külső
Jelleg	Operatív	Operatív	Tudományos, elemző
Visszacsatolás módja	Kiigazítás	Szankció	Tanulás

Forrás: Hajdu szerkesztése

A jól beágyazott monitoring- és értékelési tevékenységek egyértelműen hozzájárulnak a fejlesztési programok sikeres végrehajtásához, azon belül pedig garantálják a programok eredményességét. Fontos ezen kijelentés kapcsán ugyanakkor, hogy mindkét tevékenységnek *beágyazottnak* kell lennie: amennyiben a monitoring- és értékelési következtetések nem hasznosulnak, azok a döntéshozatalba nem csatornázódnak be, sem a monitoring, sem az értékelés önmagában nem képes garantálni a fejlesztések sikerét. Az alábbiakban vázlatosan áttekintjük azokat a feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a monitoring- és értékelési funkciók érdemben képesek legyenek hozzájárulni a programok sikeres működéséhez. Ez az úgynevezett eredményorientált irányítás keretrendszere. A keretek ismerete mellett könnyebben érthető meg a kohéziós politika keretében finanszírozott programok monitoringjának és értékelésének rendszere is.

5.1. Eredményorientált irányítás

Eredményorientált irányítás (angolul *results-based management* vagy RBM) alatt értjük azt a tágabb értelemben vett irányítási módot, amely a minél jobb teljesítményt és felmutatható eredmények létrehozását tekinti elsődlegesnek. Az RBM (vagy más elnevezéssel MfDR – *managing for development results*: „fejlesztési eredményekért működni, irányítani”⁴⁶⁵) a 21. századra a fejlesztési programok menedzsmentje során az egyik leginkább elterjedt törekvéssé vált. Ennek az irányítási módnak a lényege, hogy a végrehajtás során a rendelkezésre álló eszközökkel a végrehajtókat a fejlesztési programok végső céljára emlékeztesse, és biztosítsa a visszacsatolást a végső cél felé vezető úton arról, hogy hol tartunk, hol kell beavatkozni annak érdekében, hogy a végső cél teljesüljön. Az irányítási módszer elterjedéséhez az is hozzájárult, hogy az adófizetők részéről egyre nagyobb az igény az átláthatóságra: mire mennek el a közpénzből finanszírozott programok kiadásai, és milyen eredmények valósultak meg általuk.

A jó RBM egy folyamatos tevékenység folyamatos visszacsatolással, amely magában foglalja a folyamatos tanulást (mit hogyan csináltunk eddig), és a tevékenységek eszerint való módosítását,

⁴⁶⁵ Az RBM inkább a fejlesztési programokat végrehajtó szervezetek belső folyamatainak irányítását, míg az MfDR inkább a külső fejlesztési eredmények menedzselését jelenti. Tekintettel azonban arra, hogy az MfDR kevésbé jól fordítható magyarra, mint az RBM, a magyar kifejezésként a továbbiakban maradjunk az 'eredményorientált irányítás' használatánál azzal, hogy tartalmilag elsősorban az MfDR célú monitoring- és értékelési keretrendszerekre összpontosítunk.

javítását. A tanulás nemcsak a meglévő programokkal elérhető eredményeket biztosítja, hanem javítja a közreműködők készségét arra, hogy a jövőre vonatkozóan jobb fejlesztési döntéseket hozzanak. Nincs eleve tökéletes fejlesztési terv vagy program, a tanulás és visszacsatolás biztosítja azt, hogy a fejlesztési programok megvalósítása eredményesen történjen. Ennek kapcsán pedig kiemelt jelentősége van annak, hogy *hogyan* hajtunk végre egy fejlesztési programot.



70. ábra: Az RBM logikája

Forrás: United Nations Development Programme: *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. 2009

Továbbá az intézményrendszer elköteleződése az RBM iránt – értelemszerűen – kritikus feltétel, enélkül az RBM logikájának a teljes végrehajtási rendszerben való érvényesíthetőségének garantálása nem biztosítható. Megkülönböztethetjük egymástól az elköteleződés mélységét és terjedelmét.

Amennyiben az elköteleződés mélysége nem megfelelő, fennáll a veszélye annak, hogy az RBM logikája kizárólag a végrehajtási szintek egyes szintjein (például a felső vezetés által) megfogalmazott deklarációkban jelenik meg, de a végrehajtás alsóbb szintjei a megszokottak mentén hajtják végre a programokat, érdemi paradigmaváltásra nem kerül sor. Projektszinten jó példa erre a kedvezményezettek érdemi hozzáadott érték nélküli, a szükségesnél nagyobb terhet jelentő ellenőrzése, a bürokratikus elvárásoknak való megfelelés nyomon követése ahelyett, hogy arra koncentrálna a projektet felügyelő, nyomon követő intézményrendszer, hogy a projektekkel milyen eredményt, a fejlesztési célhoz hasznosan hozzájáruló projektkimenetet valósít meg a kedvezményezett. Másik példa lehet a végrehajtási intézmény ódzkodása a támogatás biztosításától olyan kedvezményezettek részére, amelyek ugyan adott esetben kiváló projektötlettel rendelkeznek, de nem rendelkeznek hosszú, tőkeerős életúttal. Az attól való félelem miatt, hogy a kedvezményezett a végrehajtás során „bebukik”, nem tudja megvalósítani a projektjét, az intézményrendszer inkább biztosra megy, és esélyt sem ad az egyébként lehet, hogy kiváló eredményeket ígérő projekteknek. Nagyon fontos tehát, hogy az intézményrendszerben dolgozók értsék, és egyben nagyra értékeljék az eredményorientált irányítást, és lehetőség szerint működési kultúráként tekintsenek rá, semmint egy előírásra, amelyet kötelezően figyelembe kell venni.

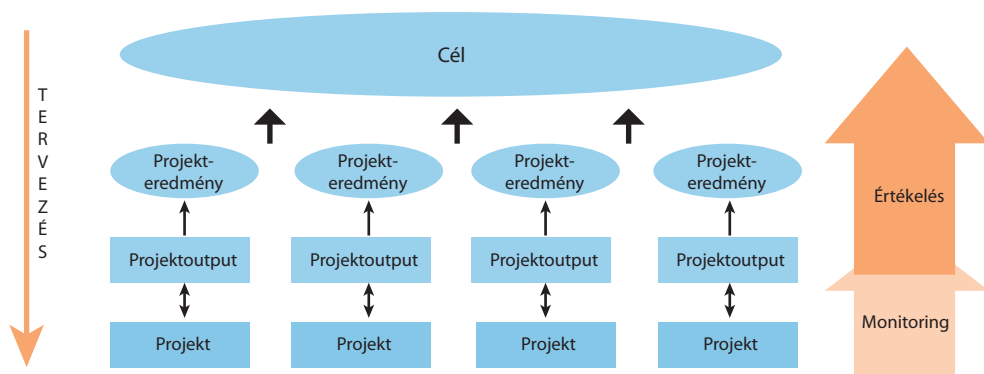
Igaz az is, hogy felső vezetői elköteleződés nélkül az alsóbb végrehajtási szintek nem tudnak érdemben az RBM szerint működni, hiszen lesz egy másik szemlélet (például ami a gyorsaságot helyezi előtérbe, egy „futószalagszerű”, az adminisztratív megfelelőséget előtérbe helyező

végrehajtási mód), amely mentén a végrehajtást irányítani szükséges (például mert ez alapján kapnak bónuszt a dolgozók). Vagyis a felső vezetés elköteleződése a szükséges minimum az RBM érvényesítéséhez.

Az elköteleződés terjedelme azt mutatja, hogy hány közreműködő ismeri a fejlesztésekkel kapcsolatos kihívásokat, kockázatokat, az ezekre adott válaszokat, jó gyakorlatokat. Minél több, annál inkább biztosítható a jobb végrehajtás. Ezért is az RBM alapvető feltétele a partnerség, a lehető legtöbb érdekelt fél bevonása és az, ha a tanulás a levont következtések minél szélesebb körű disszeminációjával párosul.

Ahogy a fentiekben bemutatottuk, az RBM alapvető lényege abban áll, hogy a végrehajtás során a célok megvalósítása lebeg a szemünk előtt, és minden döntést, intézkedést ennek szellemében hajtunk végre. Ebből adódóan a tervezési folyamat kritikus jelentőségű, hiszen a tervezés során jönnek létre azok a célok, amelyeket az RBM során nyomon követünk.

Miért fontos a jó tervezés? Egyrészt mert megfelelő tervezés nélkül a programokra fordított forrásokat rossz időben vagy rossz módon hajtják végre, ami nem megfelelő eredményekkel járhat. Leegyszerűsítve: megfelelő tervezés nélkül a fejlesztési források elköltése nem más, mint elszalasztott lehetőség arra vonatkozóan, hogy jobbra tegyük a mindennapjainkat, vagyis fejlesszük társadalmi-gazdasági és környezeti állapotunkat. Másrészt megfelelő tervezés nélkül váratlanul érhetik a végrehajtókat olyan kihívások, felmerülő problémák, amelyek ad hoc kezelése a teljes fejlesztési program kudarcával járhat. Harmadrészt a tervezés révén tudatában lehetünk annak, hogy az elért eredmények tényleg azok-e, amelyeket megcéloltunk. Monitoring és értékelés szempontjából ennek a vetületnek van a legnagyobb jelentősége, amit a 71. ábra mutat be.



71. ábra: Tervezés és monitoring kapcsolata

Forrás: Hajdu szerkesztése

A fentiekből így nem nehéz levezetni, hogy a monitoring- és értékelési tevékenységek az RBM logikai szemléletében kiemelt jelentőségű tevékenységek. Ezzel párhuzamosan az ezeket a tevékenységeket ellátó szervezeti egységeknek is tudatában kell lenniük tevékenységük kiemelt jellegének és annak, hogy az általuk kinyert információk és következtetések milyen jelentőséggel bírnak a döntéshozók felé való visszacsatolásban és ezáltal a fejlesztési programok sikerében. Egy RBM-szemléletű végrehajtás során a monitoring tehát sohasem tisztán adatkinyerési, összegzési és riportolási funkciót, az értékelés pedig nem csak kommunikációs funkciókat hordoz, ezeken túlmutat következtetések, javaslatok megfogalmazásával.

Fontos azt is leszögezni, hogy a monitoring- és értékelési tevékenységeket is meg kell *tervezni*. Ha ezek a tevékenységek rendszertelenül zajlanak, a döntéshozók ugyanúgy nem tudnak megfelelő információt kinyerni a döntéseikhez, ami a gyakorlatban olyan, mintha nem is működnenek. Továbbá mivel a monitoring projektszintre épül, a programszintű monitoring addig nem tud érdemi információt kinyerni, amíg a projektszintű adatok rendelkezésre állása nem biztosított, ugyanígy az értékelés addig nem tud működni, amíg a monitoring keretében adatok gyűjtésére nem kerül sor. Ezért is a fejlesztési programok tervezése általában – és jó esetben – már magába foglalja a monitoring- és értékelési tevékenység megtervezését is.

55. táblázat: Egy RBM-rendszerben működő monitoring- és értékelési rendszer lehetséges szintjei és funkciói

Kicsoda?	Miért felel?	Időzítés és módszerek
Felső vezető döntéshozó (Például a kormány egy tagja, kormánybizottság, kinevezett állami vezető stb.)	– RBM iránt való elköteleződés, az RBM szellemiségének és kapcsolódó elvárások megfogalmazása az intézményrendszer felé és ennek megfelelő ösztönzőrendszer kiépítése – Az anyagi kapacitások folyamatos biztosítása a monitoring- és értékelési tevékenységek ellátása érdekében (monitoring- és információs rendszer üzemeltetése, külsős adatbeszerzések, humán kapacitás rendelkezésre állása, adatelemzési szoftverek beszerzése stb.) – Felső vezetői jelentéstételi rendszerrel kapcsolatos elvárások megfogalmazása – Visszacsatolási mechanizmusok kiépítése (felfelé, de felfülről jövő visszacsatolás továbbítása lefelé is) – Átláthatóság biztosítása	Már a programok tervezésekor, de legkésőbb indulásakor
Szenior/központi/koordinációs stb. monitoring-/értékelési szervezeti egység (A fent említett döntéshozói szint munkaszervezete, például kabinet vagy titkárság)	– A teljes országos fejlesztési program spektrumának nyomon követése – Programszintű adatok, értékelési eredmények összegzése, harmonizálása – Felső vezetői döntést igénylő helyzetek monitoringja, döntés-előkészítése, jelentéstétel – Visszacsatolás a programvégrehajtók felé – A nyilvánosság tájékoztatása, közérdekű adatszolgáltatás – Kapcsolattartás más forrásokból finanszírozott fejlesztési programok koordinátoraival	A programok indulásától kezdve folyamatosan
Programszintű monitoring- és értékelésvezető munkatárs	– Projektszintű adatok összegzése, harmonizálása – Programvezetői döntést igénylő helyzetek monitoringja, döntés-előkészítése, jelentéstétel – Visszacsatolás a projektmenedzserek felé – Kapcsolattartás a partnerfejlesztési programok koordinátoraival – A nyilvánosság tájékoztatása, közérdekű adatszolgáltatás – Értékelési kérdések megfogalmazása, értékelések menedzsmentje	A programok indulásától kezdve folyamatosan
Projektmenedzserek	– Projektek nyomon követése – Kapcsolattartás más projektmenedzserekkel	A projektétút során

Forrás: Hajdu szerkesztése

A monitoring- és értékelési rendszerek megtervezésekor nem elegendő csak a funkciók beazonosítására koncentrálni, azt is szükséges megtervezni, hogy *mit* fogunk nyomon követni és értékelni. Az RBM szellemében, amennyiben az eredményességre törekszünk, akkor nem érdemes az erőforrásainkat arra pazarolni, hogy minden egyes lehetséges cél vonatkozásában monitoring- és értékelési funkciót állítunk fel, ehelyett arra érdemes koncentrálni, ami a fejlesztési cél elérése szempontjából a legfontosabb, vagy leginkább erőforrás-igényes beavatkozás a végrehajtás során.

Egy egyszerű példával szemléltetve: ha a programunk célja az elérési idő csökkentése (eredménycél), és ennek érdekében új autópályák építését (program- és projektoutput) tartalmazza a fejlesztési program, akkor a rendelkezésre álló források és a már megépült kilométerek számát fogjuk nyomon követni, figyelve arra, hogy a nagy infrastrukturális beruházásoknál jellemző kockázatokat (időbeni elhúzódnás, árnyóvekedés) folyamatosan nyomon követjük annak érdekében, hogy idejében lehessen korrigálni, amennyiben azt látjuk, hogy a kockázatok kezdenek valósággyá válni. Ugyanígy az értékelések során a programjainkból finanszírozott útépitések hatását fogjuk vizsgálni az eljárási idők alakulására. Nem fogjuk az autópálya építésével együtt járó kiegészítő beavatkozások outputjait és eredményeit számba venni (például megépült hullóátjárók hossza és az elgázolt hullók számának csökkenése). Ezek nyomon követése természetesen nem mellékes, de azt fontos látnunk, hogy nem kell teljességre törekednünk a monitoring során, nem ez a cél. A teljes képet kell látnunk átfogóan, nem szabad elveszni a cél szempontjából irreleváns részek között. Ezt azért fontos aláhúzni, mert minden, amit nyomon követünk, adatot igényel, és ez az adatszükséglet jellemzően a kedvezményezettől csapódik le. Minden esetben tisztában kell lennünk azzal, hogy az adatszükségletünk arányos-e azzal, amire valójában kíváncsiak vagyunk a végrehajtás során (a fejlesztési célunk szempontjából), és az adatszükségletünk teljesítése nem ró-e aránytalan terhet a kedvezményezettre. (Általában a projektektől távolabb eső, „felsőbb” szinteken szoktak újabb és újabb, izgalmasnak tűnő adatigények megfogalmazódni, nem számolva annak teljesíthetőségi korlátaival vagy költségeivel.) Minden addicionális adminisztratív költség ugyanis szintén ellentétes az RBM szellemiségével.

5.2. Monitoring

Ahhoz, hogy a kohéziós programokkal kapcsolatos monitoringtevékenységekre vonatkozó 2021–2027-es előírásokat kontextusba tudjuk helyezni, elengedhetetlen legalább az előző programozási időszakban betöltött helyükkel való összevetés.

A 2014–2020-as időszak kohéziós végrehajtási szabályainak megalkotását az eredményorientáció minél teljesebb körű érvényesítésének elve határozta meg. Ez magában foglalta az úgynevezett abszorpció céljától való elhatárolódással, az Európai Unió régiói közötti fejlettségbeli különbségek csökkenthetőségét érintő dilemmákkal, valamint a kohéziós politika hozzáadott értékének feszegetésével kapcsolatos kérdéseket.⁴⁶⁶ A kérdéseket illetően folytatott európai szintű diskurzus természetesen kihatott arra is, hogy a kohéziós politikára vonatkozó monitoring- (és értékelési) elvárásokra egy átfogó keretrendszer megfelelően részletes és átfogó formában határozta meg a politika végrehajtási rendeletében, kiegészítve több, a Bizottság által kiadott útmutatóval is. Nem véletlenül, hiszen a monitoring és az értékelés – jellegükből adódóan – kulcsfontosságú

⁴⁶⁶ Nyikos (2017a): i. m.

tevékenységek a kohéziós politika napi szintű végrehajtásában ahhoz, hogy a politika keretében rendelkezésre álló forrásokat minél cél- és eredményorientáltabb módon lehessen felhasználni.

A fenti szellemiség a 2021–2027-es időszak végrehajtási szabályainak tervezésekor némileg visszaszorult. Ennek legfőbb oka, hogy az Európai Bizottság a jogszabályjavaslata során minden téren a végrehajtási jogszabályok egyszerűsítésére törekedett. Ez alól természetesen a monitoring- és értékelési tevékenység sem volt kivétel, és ennek következtében a tagállamok által kötelezően ellátandó monitoring- és értékelési tevékenységek szűkültek. Természetesen amellet, hogy a jogszabályi előírásokból eredő felesleges adminisztratív terhek csökkentése kiemelt cél, az is elmondható, hogy a Bizottság egyszerűsítési javaslatai nem minden esetben voltak következetesek, és ezért több olyan, a monitoring- és értékelési tevékenységek hatékonysága szempontjából fontos elem esett ki a 2021–2027-es szabályozásból, amelyet a 2014–2020-as időszakban a tervezés-monitoring-értékelés ciklus egységét tekintve többé-kevésbé jól felépítetten már bevezettek vagy megerősítettek. A monitoring területén ez a jelenség leginkább a jelentéstételi kötelezettségekkel kapcsolatos tartalmi elvárások (a megvalósított fejlesztéspolitikai intézkedésekből elért eredmények tartalmi áttekintése) adatszolgáltatásra való redukálása révén érhető tetten.

A legfőbb probléma az előírások kurtításával az, hogy a 2014–2020-as időszak érdemi végrehajtása 2015-ben kezdődött el (részben az uniós jogszabályok és a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások elhúzódása miatt), a Bizottság pedig 2018 májusában jelentette meg a 2021–2027-re vonatkozó javaslatát, így az eredményorientált megközelítést előtérbe helyező végrehajtási módszerek „kipróbálására” mindössze 2–2,5 év állt a tagállamok rendelkezésére a hétéves programozási időszakból. Amikor is egyben – a Bizottság jogszabályjavaslata alapján – világossá vált, hogy az előírások egyes részeit (például a teljesítménytartalék intézménye) a következő időszakban majd eltörlik. Mindez azt is jelenti, hogy a tagállamokban – különösen azokban, ahol az eredményorientáció térnyeréséhez komoly paradigmaváltásra is szükség volt vagy szükség lett volna – kiérlelt monitoring- és értékelési eljárások a rendelkezésre álló időszakban feltehetően nem tudtak/tudnak érdemben meghonosodni.

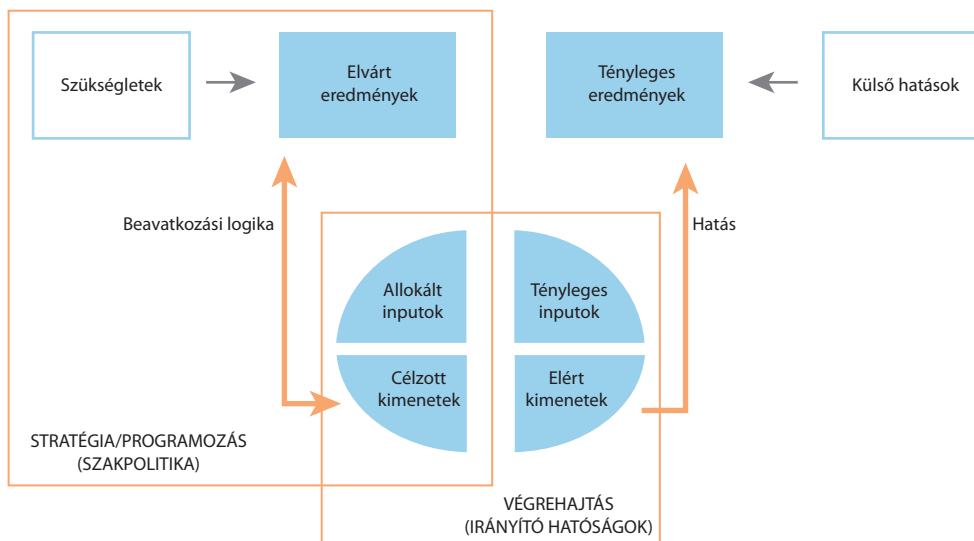
Az eredményességet elősegítő tevékenységek EU-s szintű szűkítésére vonatkozó bizottsági javaslat annak fényében is meglepő, hogy az Európai Unió Tanácsa 2017 áprilisában, a kohéziós miniszteri ülést követően elfogadott tanácsi következtetéseiben⁴⁶⁷ éppen ezen tevékenységek megerősítését üdvözölte. A miniszterek (többek között) megállapították:

- „a kohéziós politika erősíti az »uniós projektet« azáltal, hogy közvetlenül az uniós polgárok érdekeit szolgálja; hiszen olyan projekteket támogat, amelyek kézzelfoghatóak és láthatóak a végrehajtás helyén, ezért a Politika sikeres végrehajtása pozitívan befolyásolja az EU megítélését az uniós polgárok körében;
- fontos ezért, hogy a tagállamok erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy az európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020 közötti programidőszakának induló szakaszában megerősítsék azokat a stratégiákat és mechanizmusokat, amelyek segítségével a beruházások teljesítése eredményessé tehető”.

Akármennyire is csökkent a monitoring-előírások mennyisége és ezáltal az elvégzendő monitoring típusú feladatok száma, a monitoringtevékenységeket meghatározó keretrendszer a 2014–2020-as időszakéval azonos,⁴⁶⁸ ennek pedig fő eleme az úgynevezett beavatkozási logika.

⁴⁶⁷ Az Európai Unió Tanácsa: *A kohéziós politika hatékonyabbá, relevánsabbá és láthatóbbá tétele polgáraink számára*. 2017.

⁴⁶⁸ Nyikos (2017a): i. m.



72. ábra: Fejlesztéspolitikai beavatkozási keretrendszer

Forrás: Hajdu szerkesztése

A beavatkozási logika határozza meg a kitűzött eredmények és a kiválasztott beavatkozások közötti összefüggést (az intézkedések hatásait az eredményekre⁴⁶⁹), azt a logikai relációt, amely alapján feltételezhetjük, hogy a beavatkozásaink sikeresek lesznek. Mindezt a tervezés során szükséges meghatározni. Enélkül a monitoring (és az értékelés) nem képes érdemi funkcióját ellátni, vagyis a kitűzött célokhoz mért előrehaladás nyomon követését. Beavatkozási logika nélkül egy fejlesztési program olyan beavatkozások sorozata, ahol nem tudjuk előre, hogy egy-egy beavatkozás milyen kitűzött eredményekhez kíván hozzájárulni, ezek teljesülhetnek-e egyáltalán, és végeredményben nem mutatható ki, hogy a fejlesztési program végrehajtása eredményes volt-e.

A továbbiakban bemutatjuk a fejlesztési programok monitoringjára vonatkozó követelményeket. A tagállamoknak biztosítaniuk kell az alábbiakat:

- a tagállamoknak úgynevezett teljesítménymérési keretet kell létrehozniuk, amely lehetővé teszi a program teljesítésének monitoringját, értékelését és az arra vonatkozó jelentéstételt a program végrehajtása során, valamint hozzájárul az alapok általános teljesítményének méréséhez;
- a programok előrehaladását monitoringbizottságnak kell megtárgyalnia;
- a Bizottság és a tagállam között rendszeres egyeztetéseket szükséges szervezni a programokban elért előrehaladás áttekintésére (éves teljesítmény-felülvizsgálat);
- meghatározott időközönként és meghatározott tartalommal szükséges rendszeres jelentéseket és adatokat benyújtani az Európai Bizottságnak (jelentéstétel, adattovábbítás).

⁴⁶⁹ Lásd például: Nyikos–Laposa–Béres (2020): i. m. 346–361.

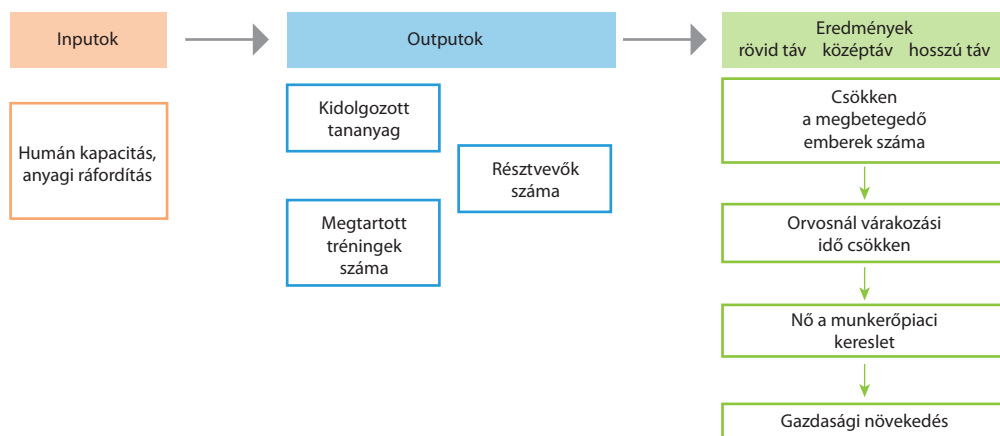
5.2.1. Teljesítménymérési keret (indikátorok)

A fejlesztési programokban meghatározott eredményeket, valamint a beavatkozások kimeneteit indikátorok segítségével számszerűsítjük, illetve tartjuk nyilván. A szó a latinból származik, az *indicare* főnévi igenév jelentése 'megjelöl', 'jelent'. Indikátorok nélkül lehetetlen lenne ellátni a monitoring- és értékelési tevékenységeket, hiszen nélkülük nem lenne lehetőség vizsgálni, mérni a fejlesztéspolitikai intézkedések kimeneteit, eredményeit.

Az inputindikátorokkal a rendelkezésre álló forrásokat fejezzük ki pénzben számszerűsítve, ebből adódóan általában pénzügyi indikátoroknak is nevezzük őket.

A kimeneti vagy outputindikátorok a beavatkozások közvetlen kimenetét mérik, és ebből adódóan függetlenek a külső tényezőktől. Az outputindikátorok kiindulási (bázis-) értéke a beavatkozás indulásakor nulla, célértékét pedig a programokban határozzák meg az egyedi célkitűzések szintjén 2024-re és 2029-re vonatkozóan, illetve a projektek esetében a kedvezményezett támogatási szerződésében vagy támogatói okiratában.

Az eredményindikátorok – alapesetben – nem kapcsolódnak közvetlenül a projektek kimeneteléhez, hanem olyan gazdasági, társadalmi, környezeti jelenségre irányulnak, amelyek megváltoztatására a beavatkozások és a beavatkozások keretében finanszírozott projektek kimenetei irányulnak. Ezeknek az eredményindikátoroknak a legfontosabb jellemzője, hogy a bennük mért változás nemcsak a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására történik, hanem más, a fejlesztéspolitika szempontjából külső hatások is szerepet játszanak az értéke alakulásában. Ezek az eredményindikátorok ideális esetben külső, már meglévő, elérhető adatbázisokból nyerhetők ki.



73. ábra: Indikátorok összefüggései egy prevenciós szemléletformáló beavatkozási példán keresztül szemléltetve

Forrás: Hajdu szerkesztése

ESZA+ esetében már a 2014–2020-as időszakban is rendelkezésre álltak, ám újdonságként a 2021–2027-es időszaktól kezdődően az ERFA/KA esetében is elvárás eredményindikátorok mérése közvetlenül a projektek szintjén is. Célértékeiket egyedi célkitűzésenként határozzák meg a fejlesztési programokban.

Elviekben az *azonnali eredményindikátorok* azt hivatottak kimutatni, hogy a projektek által elért eredmények milyen projektszintű eredményekhez járultak hozzá. Ezekről a kedvezményezett jelent adatot. Ugyanakkor a kapcsán bemutatott példán keresztül levezethető, hogy azonnali eredményindikátorok nem minden esetben használhatók. A példa esetében egy azonnali eredményindikátor lehetne például az, hogy a ténylegesen a programban részt vevők *között* hogyan csökkent a megbetegedések száma. Ebben az esetben a részt vevő kedvezményezett személy jelentene arról adatot, hogy megbetegedett-e, vagy sem. Ha 100 résztvevő közül 0 személy jelent megbetegedést például a részvétel utáni három hónapban, akkor a program messzemenően sikeresnek mondható. Ugyanakkor honnan lehetne tudni, hogy mennyi lett volna a részvétel nélkül a megbetegedések száma? Lehet, hogy ugyancsak nulla – akár egyéb, a mi fejlesztési programunktól független beavatkozások hatására. Ebben az esetben a részvétel tulajdonképpen felesleges volt, hiszen a program nélkül sem regisztráltak volna megbetegedést, vagyis a programra fordított kiadásokat nem eredményesen és hatékonyan használták fel. A program érdemi hatását az mutatná meg, ha ismernénk, hogy a *program nélkül* és a *program mellett* hányan betegedtek volna meg. Ezek különbsége adná ki a program hatását a célként kitűzött eredmény vonatkozásában. Ez nem állapítható meg, hiszen az előbbi adatot (azt, hogy a *program nélkül* hányan betegedtek volna meg) nem ismerjük. Ezért is egy azonnali eredményindikátor mérésének ebben az esetben nincs is relevanciája, hiszen a mérése, gyűjtése érdemi információval tulajdonképpen nem bír. Vagyis ezt az indikátort csak úgy alkalmazhatjuk, hogy mindvégig tisztában kell lennünk azzal, hogy az indikátor értékének változásában külső hatások is szerepet játszottak vagy játszhattak (például más programok). Ezt pedig értékelési tevékenységgel lehet kimutatni, vagyis azt, hogy a programnak az indikátor értékének változásában pontosan mekkora szerepe volt. Erről részletesen az *Értékelés* című fejezetben lesz szó. Ami itt lényeges: a monitoring alapján és az indikátorok segítségével levonható következtetések végesek, az indikátorok nem tudják kiváltani az értékelések szerepét a visszacsatolásban. Az indikátorok akkor hasznosak, ha a funkciójuknak megfelelően alkalmazzák őket.

Az indikátorokat megkülönböztethetjük aszerint is, hogy az uniós jogszabályok előírják-e az alkalmazásukat, vagy sem. A *programspecifikus indikátorok* alkalmazását nem írja elő uniós jogszabály. Ezeket az irányító hatóság határozza meg, és jellemzően olyan output- és/vagy eredményindikátorok, amelyeket az Európai Bizottság nem mér, de a hazai stratégiák és fejlesztési programok monitorozása szempontjából az irányító hatóságnak vagy szakpolitikai felelősnek relevánsak. Azok az indikátorok, amelyekről az Európai Bizottságnak adatot kell szolgáltatni, az úgynevezett *közös indikátorok*. Az Európai Bizottság a közös indikátorok tagállami adatait uniós szinten összesíti és prezentálja. Ezeket az indikátorokat minden tagállam releváns fejlesztési programjában kötelezően alkalmazzák. Annak érdekében, hogy adatot lehessen szolgáltatni róluk a Bizottságnak, a felhívásokban az alkalmazásuk kötelező (ellentétben a programspecifikus indikátorokkal), vagyis a kedvezményezetteknek kötelező adatot szolgáltatni ezekről az indikátorokról. A közös indikátorokat az alapspecifikus rendeletek tartalmazzák. A 2014–2020-as időszakhoz képest újdonság, hogy a közös indikátorok immáron az ERFA/KA esetében is magukban foglalnak eredményindikátorokat is, ez korábban csak az ESZA+ vonatkozásában volt így. Az ERFA/KA esetében a közös indikátorok szakterületi célkitűzésenként és specifikus célokként lettek meghatározva, az ESZA+ esetében egy általános indikátorlistát állítottak össze, amelyet minden beavatkozás esetében függetlenül annak tématerületétől egységesen kell alkalmazni.

Az ESZA+ rendelet további előírásokat is rögzít az indikátorokra vonatkozóan. Ezek szerint a közös indikátorokat lehetőleg nemek szerinti bontásban kell nyilvántartani (nő, férfi, nem bináris). Továbbá a közös eredményindikátorokra vonatkozó célértékeket abszolút értékben vagy

százalékos arányban kell megállapítani, de a lejelentett értékeit abszolút értékben kell kifejezni. A programspecifikus eredményindikátorokat és a kapcsolódó célértékeket akár mennyiségi, akár minőségi alapon meg lehet határozni.

A közös indikátorok listáját a melléklet tartalmazza.

56. táblázat: Az indikátorok köre

	Közös (Jogszabályban rögzített indikátorkör)	Programspecifikus (Irányító hatóság által meghatározható indikátorkör)
Output	ESZA+, ERFA/KA: közös outputindikátorok	ESZA+, ERFA/KA: programspecifikus outputindikátorok
Eredmény	ESZA+, ERFA/KA: közös azonnali eredményindikátorok Csak ESZA+: közös hosszabb távú eredményindikátorok	ESZA+, ERFA/KA: programspecifikus azonnali eredményindikátorok ESZA+, ERFA/KA: programspecifikus hosszabb távú eredményindikátorok

Forrás: Hajdu szerkesztése

A fejlesztési programokban alkalmazott output- és eredményindikátorok, ezek kiválasztásának módszertana, az outputindikátorok esetében a 2024-ig elérendő célok (az úgynevezett mérföldkövek) és mindkét indikátortípus esetében a 2029 végéig elérendő célértékek összefoglaló elnevezése az úgynevezett teljesítménymérési keret. A mérföldköveket és a célértékeket egyedi célkitűzésenként kell meghatározni minden fejlesztési program vonatkozásában (a technikai segítségnyújtás és az ESZA+-finanszírozású anyagi nélkülözés kezelésére vonatkozó egyedi célkitűzés kivételével).

A teljesítménymérési keret létrehozására vonatkozó módszertannak az alábbiakat kell tartalmaznia:

- a tagállam által a mutatók kiválasztása céljából alkalmazott kritériumok;
- a felhasznált adatok, adatminőség-biztosítás, valamint a számítási módszer;
- a mérföldkövek és célértékek elérését esetlegesen befolyásoló tényezők; valamint figyelembevételük módja.

Amennyiben az Európai Bizottság kéri, a tagállam köteles megküldeni számára a fenti módszertant.

A megfelelő indikátorok kiválasztása kapcsán fontos aláhúzni, hogy egy indikátor akkor képes megragadni egy fejlesztéspolitikai beavatkozás kimeneteit és eredményeit, amennyiben megfelel az alábbi, általános érvényű módszertani feltételeknek:⁴⁷⁰

- legyen érvényes és jelentéssel bíró (releváns);
- legyen érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából. (Az érzékenység arra utal, hogy a vizsgált jelenség változására képes legyen érzékenyen reagálni, mégpedig gyorsan és megbízható módon.);
- legyen kutatásokkal megalapozott;
- legyen statisztikailag is helytálló, megbízható;
- legyen érthető és könnyen interpretálható;

⁴⁷⁰ Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. (2007), 8. 677–689.

- mondja el a viszonyát a kapcsolódó indikátorokhoz (hogyan illeszkedik a többi indikátorhoz);
- tegye lehetővé a nemzetközi összehasonlítást (egyszerre legyen használható hazai és nemzetközi célokra);
- legyen alkalmas a mélyebb bontásokra is (ne csak globálisan, összesítve mondjon valamit a vizsgált jelenségről, hanem területi, társadalmi csoportokra vonatkozó bontásokban is);
- legyen hosszabb távra (is) konzisztens (ellentmondásmentes);
- legyen időszerű, időben rendelkezésre álló, naprakész;
- kapcsolódjon a felmerülő és sürgető társadalmi-gazdasági kérdésekhez, a politikai döntésekhez;
- legyen kényszerítő erejű (impozáns), érdeklődésre számot tartó és izgalmas (legyen érzékeny a fontos és érdeklődésre számot tartó kérdésekre).

Ugyanilyen fontos azonban, hogy a kohéziós politika szempontjából specifikus elvárásoknak is megfeleljenek. Utóbbi szempontok az alábbi kérdések mentén foglalhatók össze:⁴⁷¹

- Minden releváns közös indikátor fel van-e tüntetve a fejlesztési programokban (mivel használatuk, mérésük kötelező)?
- Megfelelő programozási szintre lett-e betervezve az indikátor (indikátorok az egyedi célkitűzések szintjén lettek megtervezve)?
- Lesz-e kimutatható hatás az output- és az eredményindikátor között (megfelelő-e a beavatkozási logika)?
- Az indikátorokat elsődlegesen a közös indikátorok listájából választották-e ki, nincs-e duplikáció olyan programspecifikus indikátorokkal, amelyek valójában ugyanazt mérik, mint egy hasonló, közös indikátor?
- Az eredményindikátorok kapcsán:
 - Elérhető-e külső adatbázisban az eredményindikátor? Van-e mértékegysége? Megbízhatóan rendelkezésre fog-e állni az adat?
 - Rendelkezésre áll-e az adatfelvétel módja?
 - Van-e bázisérték, ha igen, milyen adatforrásból?
- Az indikátorok fejlesztési programba foglalt célértékei reálisak-e (van-e mögöttük módszertan)?

5.2.2. Monitoringbizottságok

A monitoring keretében végzett adatgyűjtésnek a programok előrehaladásáról és ezen adatok jelentésekbe foglalásának nem lenne különösebb értelme, amennyiben ezeket az információkat ne tárgyalná meg egy döntéshozó fórum, és az információk alapján leszürrhető következtetések alapján nem történnének beavatkozások a programok végrehajtásában.

Ezen fórumokat, a monitoringbizottságokat a tagállamoknak a programok elfogadásáról szóló, az Európai Bizottság által kiadott határozatot követő három hónapon belül kell felállítaniuk. A monitoringbizottságokat lehetőség van programonként felállítani, de egy monitoringbizottság több programot is lefedhet. A monitoringbizottság ajánlásokat tehet az irányító hatóságnak

⁴⁷¹ Nyikos (2017a): i. m.

a programvégrehajtásra vonatkozóan, de akár horizontális témákban is (például a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentését célzó intézkedésekre vonatkozóan).

Minden monitoringbizottság maga alkotja meg és fogadja el ügyrendjét, amelynek kötelező elemként tartalmaznia kell az összeférhetetlenség megelőzésére és az átláthatóság elvének alkalmazására vonatkozó rendelkezéseket. Az ügyviteli szabályzatot nyilvánosságra kell hozni. Új elem a 2021–2027-es szabályozásban, hogy a monitoringbizottsággal közölt minden, a program megvalósítására vonatkozó információt és adatot szintén nyilvánosságra kell hozni az erre szolgáló honlapon. Ez alól csak az lesz kivétel, ha uniós jog vagy nemzeti jogszabályok biztonsági, közrendi, bűnügyi nyomozások, vagy személyes adatok védelme érdekében zárják ki a közzétételt. Ahogy korábban is, a monitoringbizottság tagjainak listája szintén nyilvános.

A tagállam határozza meg a monitoringbizottságok összetételét, ennek során arra kell törekednie, hogy a programhatóságok és a partnerek száma egyensúlyban legyen. Magyarországon a monitoringbizottságok tagjai:

- az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter);
- az irányító hatóság;
- az államháztartásért felelős miniszter;
- a szakpolitikai felelősök;
- a konstrukciófelelősök;
- területi érintettség esetén a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter, valamint a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős miniszter;
- a gazdaságfejlesztési zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos;
- a megyei önkormányzatok érdekképviselői szerve;
- a fővárosi közgyűlés;
- a gazdasági és szakmai érdekképviselői szervek;
- a szociális partnerek;
- a civil szervezetek.

A tagok szavazati joggal rendelkeznek, ugyanakkor lehetőség van a monitoringbizottsági üléseken olyan szereplőknek is részt venni, akik nem számítanak tagoknak (így értelemszerűen szavazati joguk sincs). Meghívott lehet például az Európai Beruházási Bank, az Európa Tanács Fejlesztési Bank, a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokért felelős miniszter, a nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, az igazoló hatóság, az audithatóság, a holdingalapot végrehajtó szervezet, és ha kijelölik, a közreműködő szervezet. Az Európai Bizottságnak sincs szavazati joga, az üléseken nyomonkövetési és tanácsadói jelleggel vesz részt. A monitoringbizottságot a tagállam képviselője elnöklí, az elnököt Magyarországon a miniszterelnök nevezi ki miniszterelnöki határozattal. A monitoringbizottság titkársági feladatait az irányító hatóság látja el.

Az Európai Bizottság eredeti javaslata szerint nem lett volna automatikus az, hogy a bizottságot a tagállam képviselője elnöklí. Másrészt az Európai Bizottság javaslata szerint minden résztvevő egyben tag lett volna, és a tagoknak automatikusan szavazati joggal kellett volna rendelkezniük. A jogszabályok tárgyalása során azonban kiderült: a tagállamok szerint ez nagyban nehezítené a programok végrehajtását és monitoringját, hiszen a részleges érdekeltséggel rendelkező tagokat eddig vendégként hívhatták meg az ülésekre tájékoztatás céljából, így azonban a gördülékeny végrehajtás érdekében várhatóan csökkenteni kellett volna a meghívottak számát, hogy azok ne váljanak automatikusan szavazati joggal rendelkező taggá. A gyakorlatban tehát az Európai Bizottság eredeti javaslata tulajdonképpen a partnerség csorbulásához is vezetett

volna, ezért maradt meg a tagokra és a szavazati jogukra vonatkozó, a 2014–2020-as időszakéhoz hasonló, fent ismertetett szabályozás.

A monitoringbizottságnak jóváhagyási jogköre van az alábbi témaköröket illetően:

- a műveletek kiválasztására használt módszertan és kritériumok, ideértve ezek változtatásait (a Bizottság kérésére a műveletek kiválasztásához használt módszertant és kritériumokat, beleértve azok bármilyen változását, legalább 15 munkanappal a monitoringbizottsághoz történő benyújtásuk előtt be kell nyújtani a Bizottságnak);
- éves teljesítményjelentés, valamint végső teljesítményjelentés;
- az értékelési terv és annak esetleges módosítása;
- az irányító hatóság javaslatai a program módosítására.

A monitoringbizottság konzultációs jelleggel az alábbi témaköröket vizsgálja:

- a programvégrehajtás állásának áttekintése, ideértve a kitűzött célokban való előrehaladást is;
- minden olyan körülmény áttekintése, amely kihat a programvégrehajtásra, valamint az intézkedések számbavétele, amelyek ezen körülmények kezelésére irányulnak;
- annak megállapítása, hogy a program hogyan járul hozzá releváns országspecifikus ajánlások megvalósításához;
- a pénzügyi eszközök esetében az azokban előzetesen foglalt elemek vizsgálata;
- az értékelések végrehajtásának áttekintése, az értékelések szintézisei és a megállapítások nyomon követése;
- a kommunikációs és láthatósági intézkedések végrehajtása;
- adott esetben a stratégiai fontosságú műveletek végrehajtása terén elért előrehaladás;
- a feljogosító feltételek teljesítése és ezek követése mindvégig a programozási időszak alatt;
- adott esetben a közintézmények, partnerek és kedvezményezettek adminisztratív kapacitásépítése terén elért előrehaladás;
- annak áttekintése, hogy a program hozzájárulása az InvestEU végrehajtásához hogyan alakul;
- az Európai Unió Alapjogi Chartáját érintően tett, valamely alapvető jog tekintetében meghozott határozaton vagy jelentésen alapuló bejelentésekkel, valamint az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezményrel összefüggésben megtett, uniós fejlesztéspolitikai tárgyú intézkedések.

Magyarországon az irányító hatóságok működtetik a programok szerinti monitoringbizottságokat.

Magyarország a partnerségi megállapodás szintjén is létrehozott monitoringbizottságot. A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottság biztosítja az ESB-alapokból finanszírozott programok közötti összhangot és koordinációt, valamint nyomon követi a partnerségi megállapodásban meghatározott célkitűzések, valamint a horizontális elvek és politikák teljesülését.

A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságba a miniszter felkérésére tagot delegál:

- a minisztériumok európai uniós fejlesztéspolitikáért felelős állami vezetője;
- az irányító hatóság;
- a Magyar Tudományos Akadémia;
- az államháztartásért felelős miniszter;
- a szakpolitikai felelősök;
- a konstrukciófelelősök;

- területi érintettség esetén a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter, valamint a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős miniszter;
- a gazdaságfejlesztési zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos;
- a megyei önkormányzatok érdekképviselői szerve;
- a fővárosi közgyűlés;
- a gazdasági és szakmai érdekképviselői szervek;
- a szociális partnerek;
- a civil szervezetek.

A fenti tagok egyenlő szavazati joggal rendelkeznek. A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságba a miniszter felkérésére továbbá tanácskozási joggal rendelkező tagot delegálhat:

- a fent fel nem sorolt miniszter;
- az Európai Bizottság;
- az igazoló hatóság;
- az audithatóság.

A monitoringbizottságba és a partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságba tagot delegáló szervezetek listája nyilvános. A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottság titkársági feladatait az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter látja el.

5.2.3. Éves teljesítmény-felülvizsgálat

A monitoringbizottsági üléseken túl az Európai Bizottság és a tagállamok teljesítmény-felülvizsgálatot is szerveznek a programidőszak alatt. Ezt évente legalább egy alkalommal kötelező megszervezni. Egy adott felülvizsgálati ülésnek több program is tárgyát képezheti. A felülvizsgálati ülés elnöki tisztségét (a monitoringbizottságtól eltérően) az Európai Bizottság, vagy amennyiben a tagállam ezt kéri, a tagállam és az Európai Bizottság közösen tölti be. A tagállam és az Európai Bizottság közös megegyezéssel dönthet úgy, hogy nem tartanak felülvizsgálati ülést. Ez esetben a felülvizsgálat írásban végezhető el.

A tagállam a felülvizsgálati ülés előtt legalább egy hónappal információkat szolgáltat az Európai Bizottság részére azokról a témákról, amelyeket a monitoringbizottságok konzultációs jelleggel vitatnak meg (lásd fenn). Az említett információknak a tagállam rendelkezésére álló legfrissebb adatokon kell alapulnia. A felülvizsgálati ülés eredményét kölcsönösen elfogadott jegyzőkönyvben kell rögzíteni.

A tagállamnak kötelező intézkednie a felülvizsgálati ülésen felvetett, a program végrehajtását érintő problémák elhárítása céljából, és a megtett intézkedésekről három hónapon belül tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot.

5.2.4. Teljesítményjelentés, adattovábbítás

A monitoringfunkciókat a 2014–2020-as időszakhoz képest ezen a területen vágták a leginkább vissza. A 2014–2020-as időszakban részletesen meghatározott jelentéstételi formalitások gyakorlatilag a nullára redukálódtak, és helyüket elektronikus adatszolgáltatási formák vették át. A logika a változtatások mögött az volt, hogy így gyorsabban lehet aktuális előrehaladási

adatokat kinyerni, míg a jelentéstétel kvázi eltörlésével elmaradó tartalmi, minőségi értékeléseket a programok előrehaladásáról, a programok végrehajtása során azonosított kihívásokat, valamint a zászlóshajóprojekteket, legjobb gyakorlatokat bemutató tartalmakat a monitoringbizottságokon, illetve az éves teljesítmény-felülvizsgálat során mutatják be. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak a jövőben nem szükséges kvalitatív elemzést vagy értékelést készíteni a programok előrehaladásáról. A kvantitatív adatok rendelkezésre állása kulcsfontosságú, de a szerző véleménye szerint önmagukban nem tudják pótolni egy alapos és átfogó elemzés hozzáadott értékét, nem tudják javítani a programok és a programok végrehajtásának minőségét.

Az adatszolgáltatási kötelezettség értelmében a tagállamoknak minden év január 31-ig, április 30-ig, július 31-ig, szeptember 30-ig és november 30-ig továbbítaniuk kell a Bizottság részére a programokra vonatkozóan a támogatásban részesített projektek számát, azok teljes elszámolható költségét, az alapokból nyújtott uniós támogatás és a kedvezményezettek által lehívott teljes (uniós és hazai társfinanszírozás) támogatás összegét.

Minden év január 31-ig és július 31-ig kell továbbítani az output- és eredményindikátorok értékeit a már támogatásra jogosult projektekre vonatkozóan. Szintén évente két alkalommal kell adatot szolgáltatni a pénzügyi eszközökkel összefüggésben az alábbiakról:

- az elszámolható kiadás pénzügyi terméktípusonként;
- az elszámolható kiadásként bejelentett irányítási költségek és díjak összege;
- az alapokon kívül igénybe vett, magán- és közforrásból származó források összege pénzügyi terméktípusonként;
- az alapokból pénzügyi eszközökhöz nyújtott támogatásnak a 60. cikkben említett kamata és más nyeresége, illetve az alapokból nyújtott támogatásból eredő, a 62. cikk szerinti visszafizetett források;
- a végső kedvezményezetteknek nyújtott olyan hitelek, sajáttőke- vagy kvázisajátított befektetések összértéke, amelyeket a program forrásaival garantáltak, és ténylegesen kifizettek a végső kedvezményezetteknek.

Az adattovábbításra minden esetben elektronikus úton kerül sor. Az első adattovábbítás 2022. január 31-ig esedékes, az utolsó 2030. január 31-ig. Az adatszolgáltatással kapcsolatban az Európai Bizottság eredetileg azt írta volna elő, hogy az adatszolgáltatási határidőben érvényes kedvezményezetti adatok álljanak rendelkezésre, de helyett egy olyan kompromisszum született a tárgyalások alatt, hogy a tagállamoknak arról kell adatot szolgáltatniuk, amit a kedvezményezett a saját projekt előrehaladása alapján legutoljára eljuttatott az irányító hatóságnak, és így az adatszolgáltatási határidőben rendelkezésre áll.

Az adatokat kétféleképpen, az egyes prioritások esetében egyedi célkitűzésenként és – ERFA, ESZA+ esetében – régiókatégoriánként kell lebontani; valamint beavatkozási kategóriánként.

A beavatkozási kategóriáknak több típusa van:

- beavatkozási terület;
- finanszírozási forma;
- területi dimenzió;
- területi végrehajtási mechanizmusok;
- tematikus célkitűzések;
- ESZA másodlagos téma dimenziója;
- gazdasági tevékenység;
- elhelyezkedés.

A beavatkozási kategóriák célja, hogy a pénzügyi adatokat témánként csoportosítva lehessen nyilvántartani. Ez alapján például a gazdasági tevékenység kategóriáinak esetében rendelkezésre áll az az adat, hogy egy-egy ágazat mekkora fejlesztési forrásban részesült. A beavatkozási területek a CPR I. mellékletében találhatók. A beavatkozási kódoknál szereplő úgynevezett éghajlati és környezetvédelmi együttműködők is azt mutatják, hogy egy adott beavatkozási terület mekkora arányban járul hozzá az éghajlatváltozással és környezetvédelemmel kapcsolatos célkitűzésekhez.

5.2.5. Záró teljesítményjelentés

A tagállamoknak 2031. február 15-ig kell benyújtaniuk az Európai Bizottságnak egy program záró teljesítményjelentését. Ez az egyetlen olyan jelentés tehát, amely nem adatszolgáltatásra épül, hanem egy tényleges jelentés készül. A záró teljesítményjelentésben azokban a témákban, amelyeket a monitoringbizottság konzultációs céllal vizsgál (lásd fent), értékelni kell a program célkitűzéseinek teljesülését.

Az Európai Bizottság megvizsgálja a záró teljesítményjelentést, és az annak beérkezése napjától számított öt hónapon belül közli az irányító hatósággal az esetleges észrevételeit. Amennyiben az Európai Bizottság észrevételt tett, az irányító hatóságnak az adott észrevételekkel kapcsolatos valamennyi szükséges információt rendelkezésre kell bocsátania, és adott esetben három hónapon belül tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot a megtett intézkedésekről. Az Európai Bizottság azt követően, hogy minden szükséges információt megkapott, két hónapon belül tájékoztatja az irányító hatóságot a jelentés elfogadásáról. Amennyiben az Európai Bizottság az említett határidőn belül nem tájékoztatja az irányító hatóságot, a jelentést elfogadottnak kell tekinteni.

5.2.6. Monitoring- és információs rendszer

A monitoring- és értékelési tevékenység megfelelő ellátásához elengedhetetlen a megfelelő szintű és minőségű adatok rendelkezésre állása. Az adatok kapcsán kiemelten fontos, hogy az adatok rendelkezésre állása időben is garantált legyen, vagyis azonos adatbázisok időszakokon átívelően legyenek elemezhetők elsősorban azonos adatstruktúra és tartalom alapján. Az uniós szabályozás értelmében a tagállamok (irányító hatóságok) feladata nyilvántartási rendszer létrehozása, amely elektronikusan tárolja az egyes támogatott projektekre vonatkozó, azok monitoringjához, értékeléséhez, pénzügyi irányításához, ellenőrzéséhez és auditjához szükséges adatokat, beleértve adott esetben a műveletek egyes résztvevőire vonatkozó adatokat is.⁴⁷² Szintén az irányító hatóság feladata annak biztosítása, hogy ezeket az adatokat összegyűjtsék, rögzítsék és tárolják a rendszerben. Szintén szükséges biztosítani, hogy ezen adatok a teljes programozási időszakra vonatkozóan összesítve álljanak rendelkezésre.⁴⁷³

Már a 2014–2020-as időszakban is a tagállamoknak biztosítaniuk kellett, hogy a kedvezményezettek és a programhatóságok közötti minden információcsere elektronikus adatszerrendszereken keresztül történjen, és hogy a kedvezményezetteknek minden, a támogatáshoz szükséges információt és adatot csak egyszer nyújtsanak be. A következő időszakban a Bizottság

⁴⁷² Tamás Laposa: Digital Service Maturity: Development of an e-Cohesion-Specific Model. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 18. (2019), 3. 81–96.

⁴⁷³ Nyikos (2017a): i. m.

javaslata alapján ez a rendelkezés nem változott volna, mégis egyes tagállamok kezdeményezése következtében enyhült a jogszabály, és a kedvezményezett kifejezett kérésére lehetőség van arra, hogy az irányító hatóság elfogadhasson papíralapú információcserét is az adatok rögzítésére és tárolására vonatkozó kötelezettségének sérelme nélkül (utóbbi, jelenleg érvényes előírás változatlanul megmaradna).

Magyarországon a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer Európai Unió Programok Rendszere (FAIR EUPR) szolgál a kohéziós fejlesztési források rendelkezésre álló kerete, az indikátorok és azok teljesülésének nyilvántartására. A nyilvántartott adatok körét a melléklet tartalmazza.

Az Európai Bizottság és a tagállamok között működő adatszolgáltatási rendszer elnevezése SFC2021. Ez biztosítja a tagállam és a Bizottság közötti valamennyi hivatalos információcserét. Funkcióit tekintve:

- interaktív formanyomtatványok vagy a rendszer által a korábban rögzített adatok alapján automatikusan előre kitöltött formanyomtatványok;
- automatikus számítások, amennyiben azok csökkentik a felhasználók kódolási feladatait;
- a továbbított adatok belső koherenciáját, valamint ezen adatoknak az alkalmazandó szabályokkal való összhangját igazolni hivatott, automatikus beágyazott ellenőrzések;
- az SFC2021 felhasználóit figyelmeztető, a rendszer által generált jelzések arra vonatkozóan, hogy bizonyos műveletek elvégezhetők, vagy nem végezhetők el;
- a rendszerbe bevitt információ kezelésének online nyomon követése;
- a múltbeli adatok rendelkezésre állása egy adott programra vonatkozóan bevitt valamennyi információ tekintetében;
- a 910/2014/EU rendelet szerinti kötelező elektronikus aláírás rendelkezésre állása, amelyet bírósági eljárásokban bizonyítékként fogadnak el.

Vis maior, vagyis az SFC2021 üzemzavara vagy az SFC2021-gyel való összeköttetés olyan hiánya esetén, amelynek időtartama az információk benyújtásának előírt határidejét megelőző egy hétben vagy a december 18-a és 26-a közötti időszakban meghaladja az egy munkanapot, illetve bármely más időszakban az öt munkanapot, a tagállam és a Bizottság közötti információcsere nyomtatott formában is történhet, amely esetben a benyújtás időpontjának a dokumentum postai bélyegzésének időpontját kell tekinteni. Amennyiben a vis maior oka megszűnik, az érintett fél késedelem nélkül beviszi az SFC2021-be a papíron már megadott információkat.

5.2.7. A monitoring intézményrendszere

5.2.7.1. Hazai intézményrendszer

Az irányító hatóságok jellemzően saját monitoring szervezeti egységet működtetnek, ők felelnek az éves jelentések összeállításáért, a monitoringbizottságok szervezéséért és lebonyolításáért, ugyanakkor ezeket általában egységes módszertanok alapján végzik, amelyek kialakításáért a központi monitoring szervezeti egység felelős. Magyarországon így fontos szerep jut a központi monitoring szervezeti egységnek is, amelyet az uniós fejlesztésekért felelős miniszter irányít. A központi monitoring szervezeti egység módszertani és adatszolgáltatási támogatást nyújt az irányító hatóságoknak, amelynek keretében az irányító hatóságok monitoringgal kapcsolatos feladataikat ellátják, így:

- koordinálja az egyes programokra vonatkozó összesített adatok Európai Bizottság részére történő továbbításával kapcsolatos feladatokat, ütemtervet, közös sablont, módszertant és adatbázist biztosít az irányító hatóság számára;
- módszertani támogatást nyújt az indikátorokhoz szükséges adatok beszerzéséhez és előállításához.

A központi monitoring szervezeti egység önálló hatáskörben látja el továbbá az alábbi feladatokat:

- nyomon követi az általános rendeletben meghatározott feljogosító feltételek teljesülését;
- működteti és fejleszti a programok végrehajtását támogató monitoring- és információs rendszert;
- az irányító hatósággal együttműködve nyomon követi a programok pénzügyi előrehaladását, koordinálja az európai bizottsági és a hazai jelentések, adatszolgáltatások készítését;
- az irányító hatósággal együttműködve a félidei felülvizsgálat során meghatározza a programmódosítás elveit;
- felügyeli a teljesítmény-keretrendszert, nyomon követi a részcélok és célértékek teljesülését;
- az irányító hatósággal együttműködve nyomon követi a programok szakmai előrehaladását, amely keretében:
 - nyomon követi az indikátorok teljesítését;
 - az irányító hatóság által szakmai szempontból véleményezett rendszeres jelentést készít a kormány részére a forrásvesztés elkerülése érdekében;
- az irányító hatósággal együttműködve ellátja az általános rendelet szerinti értékelési tervvel összefüggő feladatokat a partnerségi megállapodás minden programjára vonatkozóan, amely keretében:
 - koordinálja a tagállami jelentéstételi kötelezettséget;
 - az irányító hatósággal együttműködve monitoring- és értékelési munkacsoportot működtet a programok előrehaladásának nyomon követése és értékelése érdekében.

A monitoringfelelős⁴⁷⁴ feladatai:

- tájékoztatja az arra jogosult szervezeteket és a fejlesztési program végrehajtásában érintett minisztereket a projektek vagy fejlesztési programok végrehajtásának helyzetéről;
- irányítja a nyilvántartásokkal kapcsolatos feladatokat, ennek keretében gondoskodik a jogosultságkezelésről, jelentéskészítésről, az információbiztonsági és adatbiztonsági feladatok ellátásáról;
- figyelemmel kíséri a fejlesztési források felhasználásával bonyolított eljárásokat;
- pénzügyi monitoringtevékenységének keretében vizsgálja a rendelkezésre álló források felhasználását;
- szakmai monitoringtevékenységének keretében nyomon követi a támogatások felhasználásával megvalósuló projektek vagy programok – az azok célkitűzéseinek megfelelő – eredményes végrehajtását, különös tekintettel a terveknek való megfelelés követelményeire;
- tájékoztatja a minisztert a tervektől való eltérésről, a projektek vagy fejlesztési programok végrehajtása tekintetében korrekciós javaslatokat kezdeményez;

⁴⁷⁴ A 60/2014. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint a miniszter által kinevezett monitoringtevékenységek ellátásáért felelős állami vezető.

- alkalmazásgazdaként gondoskodik a FAIR szakmai felügyeletéről, folyamatos és biztonságos üzemeltetéséről, valamint továbbfejlesztéséről;
- biztosítja a FAIR és az EMIR alkalmazás üzemeltetéséhez szükséges beállítások elvégzését és a kapcsolódó feladatok ellátását.

5.2.7.2. Unió intézményrendszer

Az Európai Bizottság a 2014–2020-as időszakban a tagállamok éves végrehajtási jelentései alapján évente összefoglaló jelentést, továbbá egy, a rendelkezésre álló, a program értékelései során tett megállapításokról szóló összefoglalást készített, valamint 2017-ben és 2019-ben a Bizottság stratégiai jelentést készített, amely összefoglalta a tagállamok részletes előrehaladási jelentéseit. Ezeket a jelentéseket az Európai Bizottság az Európai Parlamentnek és az Európai Unió Tanácsának nyújtotta be. A 2021–2027-es időszaktól kezdődően a kohéziós jogszabályok nem rögzítenek az Európai Bizottság számára addicionális jelentéstételt. Ez azt jelenti, hogy a kohéziós politikáról jelentés az EU éves költségvetési tervezéséhez kapcsolódóan készül, amikor is a következő évi költségvetési tervszámok mellékleteként az Európai Bizottság összegzi a kohéziós politika célkitűzéseinek megvalósítása során elért előrehaladást.

Ezenkívül az Európai Bizottság az EU működéséről szóló szerződésből fakadó kötelezettségként háromévente készíti el kohéziós jelentését. Az utolsó, hetedik kohéziós jelentés 2017-ben készült.⁴⁷⁵ A kohéziós jelentés tartalma:

- beszámoló a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elérése terén elért eredményekről, beleértve a régiók társadalmi-gazdasági helyzetét és fejlődését, valamint az uniós prioritások integrációját;
- beszámoló az alapok, az EBB-finanszírozás és más pénzügyi eszközök szerepéről, valamint egyéb uniós és nemzeti szakpolitikáknak az elért eredményekre gyakorolt hatásáról;
- adott esetben a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, valamint az uniós prioritásainak elérése érdekében szükséges jövőbeli uniós intézkedések és szakpolitikák meghatározása.

A kohéziós jelentés túlmutat a kohéziós politika értékelésén, egyben jelentős dokumentum, ugyanis az abban foglaltak alapvetően formálják a Politika végrehajtásának megítélését és a jövőjével kapcsolatos irányokat, elképzeléseket.

Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikáért Felelős Igazgatóságának Magyarországi felelős szervezeti egysége vesz részt továbbá a fent említett monitoringbizottsági és éves teljesítmény-felülvizsgálati üléseken.

5.3. Értékelés

Az uniós szabályok nem határozzák meg, hogy a tagállamok milyen módon látják el az értékelési tevékenységüket. Az értékeléseket a program végrehajtásáért felelős hatóságoktól funkcionálisan független szakértők végzik (tekintettel arra, hogy az értékelések megállapításainak visszahatásai

⁴⁷⁵ European Commission: *Eighth Report on Economics, Social and Territorial Cohesion*.

lehetnek a fejlesztési programokra), ami Magyarországon (és általában a tagállamokban), közbeszerzés keretében beszerzett külső értékelőket jelent, míg maga az intézményrendszer értékelésmenedzsmenttel foglalkozik.

Az uniós szabályozás három aspektus kapcsán határoz meg előírásokat:

- az értékelési tevékenység ellátása kötelező: a tagállamok a programidőszak alatt értékeléseket készítenek a programok kidolgozása minőségének és végrehajtásának javítása érdekében, valamint ezek eredményessége, hatékonysága és hatása felmérésére (ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak az értékelések elkészítéséhez szükséges feltételeket is biztosítaniuk kell);
- kötelező értékelési tartalom: minden értékelésnek ki kell térnie az értékelt programnak az európai stratégiai célokhoz való hozzájárulására, valamint a GDP növekedéséhez és a munkanélküliség csökkentéséhez való hozzájárulására;
- nyilvánosság: minden értékelést a lakosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

5.3.1. Az értékelések fókuszai

Az uniós források felhasználásának értékelése az alábbiak szerint vizsgálódik:

- relevancia;
- hatásosság;
- hatékonyság;
- koherencia;
- uniós hozzáadott érték.

A relevancia az adott beavatkozás/program társadalmi/gazdasági/környezeti igényekre adott válaszait és a kijelölt célok összefüggését vizsgálja. Ez a szempont már a beavatkozási logika megtervezésekor felmerül, hiszen amennyiben az adott intézkedések nem adnak választ létező igényekre, akkor azoknak nincsen létjogosultságuk, legyenek azok bármilyen hatékonyak vagy hatásosak. Az EU által finanszírozott programok esetében ezért szoros kapcsolat van az uniós hozzáadott érték és a relevancia között a következő kérdés alapján: mi az a szint, ahol az adott igényt a leginkább meg lehet célozni. Uniós szinten így azokat a felmerülő igényeket kell megcélozni, amelyeket ezen a szinten lehet a leginkább kezelni.

A hatásosságon keresztül azt vizsgáljuk, hogy a programok mennyiben érték el céljukat. Az értékelés időpontjától függően vizsgálható, hogy a programok jó úton haladnak-e a célok elérésében, illetve utólagos értékelésnél azt, hogy elérték-e a céljukat. Ha a programok nem jó úton haladnak a célok felé, illetve nem sikerült elérni azokat, akkor az értékelésen keresztül kaphatunk választ arra, hogy milyen tényezők akadályozták azt.

A hatékonyságon keresztül a célok elérése érdekében felhasznált erőforrások és a program által elért változások közötti kapcsolatot vizsgáljuk. A vizsgálat során a program által választott eszközöket a lehetséges alternatívákkal is összehasonlítjuk: más eszközökkel is elérhetők lettek volna-e a bekövetkezett változások, illetve azok kevesebb vagy több erőforrás felhasználásával jártak volna-e. A vizsgálat részét képezi a hatékonyságot csökkentő tényezők (például túlzott adminisztratív költségek) azonosítása.

Külső és belső koherenciát különböztetünk meg. A külső koherencia azt vizsgálja, hogy az adott program hogyan viszonyul más stratégiákhoz, illetve programokhoz. Megvalósultak-e szinergiák, vagy ellentétes hatások voltak megfigyelhetők? Vizsgálható az uniós, illetve a nemzeti

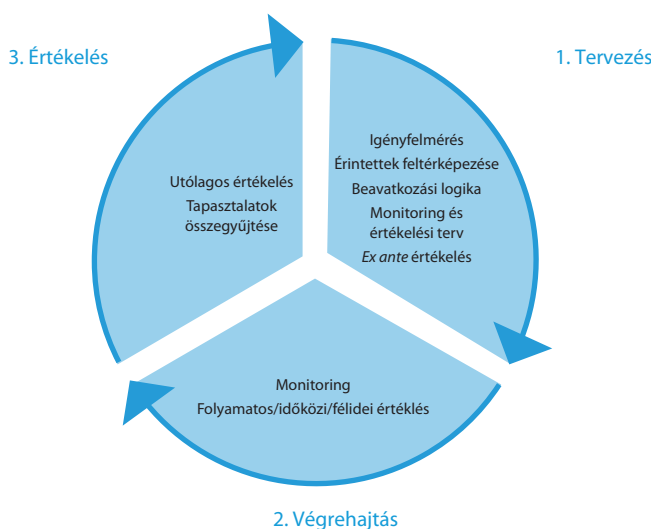
szint egyaránt. A belső koherencia a programon belüli intézkedések és beavatkozások egymásra hatásának értékelését jelenti.

Unió társfinanszírozású programok esetében fontos kérdés, hogy az adott program mennyiben járult hozzá a nemzeti vagy magasabb szinten értelmezett célok teljesüléséhez. A rendelkezésre álló szűkös uniós költségvetés miatt is érdemes vizsgálni, hogy mik azok a beavatkozások, amelyeket uniós szinten érdemes finanszírozni, és amelyeket inkább nemzeti forrásból.

5.3.2. Az értékelések időhorizontja

Az értékelésnek kulcsszerepet kell kapnia a programvégrehajtás mindhárom fő szakaszában:

- tervezés: előzetes (*ex ante*) értékelés;⁴⁷⁶
- végrehajtás: folyamatos/időközi/félidei értékelés;
- utólagos (*ex post*) értékelés.



74. ábra: Az értékelés helye a programciklusban

Forrás: United Nations Office on Drugs and Crime: *Evaluation Handbook Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluation at UNODC*. 2017. 11. alapján Béres szerkesztése. Online: www.unodc.org/documents/evaluation/Tools/UNODC_Evaluation_Handbook.pdf

5.3.2.1. Ex ante értékelés

A 2014–2020-as költségvetési periódusig az uniós alapok végrehajtása során kötelező volt *ex ante* értékelés elvégzése, ezután az uniós jogszabályok a tagországra bízta, hogy önkéntes alapon folytatják-e azt. Ez a típusú értékelés gyakorlatilag a programtervezés külső és független

⁴⁷⁶ A 2021–2027-es költségvetési időszakra vonatkozó szabályozás nem tartalmazza az *ex ante* értékelés kötelező alkalmazását, ugyanakkor a programalkotók önkéntesen továbbra is alkalmazhatják ezen eszközt.

minőségbiztosítását jelenti. Az értékelésnek részletesen kell vizsgálnia a programok különböző feltételeknek való megfelelését az egyes költségvetési periódusokban, illeszkedve az uniós jogszabályokhoz. Végso soron azonban ez a típusú értékelés is az előző fejezetben említett relevancia/hatásosság/hatékonyság/koherencia/uniós hozzáadott érték mentén vizsgálja a terveket. Mivel előzetes értékelés, ezért nem a megvalósulást vizsgálja, hanem a tervek megfelelőségét a felmerülő igények irányában, a rendelkezésre álló eszközök megfelelőségét és a pénzügyi források elégségességét, a belső és a külső koherenciát, a tervezett beavatkozások logikai megfelelőségét, a programok hozzájárulását az uniós közös célokhoz, illetve azt, hogy biztosítva legyen, hogy a végrehajtás során, illetve az utólagos értékeléshez megfelelő mennyiségű és minőségű információ álljon rendelkezésre.

5.3.2.2. Értékelés a végrehajtás során

A végrehajtás során elvégzett értékelések célja, hogy lehetőséget adjanak még a végrehajtási időszak során az esetlegesen szükséges korrekciókra. Ezeket az értékeléseket igény szerint lehet indítani, illetve előzetes elhatározás esetén félidei értékeléseket is lehet végezni. Ez utóbbi előnye, hogy mivel az értékelésekre egyazon időben kerül sor, így összehasonlíthatók lesznek a különböző programok, illetve tagországok közötti eredmények. Hátránya azonban, hogy egyszerre nagy adminisztratív kötelezettséget ró az intézményrendszerre. Ha nincsen előre kijelölve, hogy mikor induljanak értékelések, előfordulhat, hogy azokra nem kerül sor; azonban félő, hogy az előre kijelölt időpontban (mondjuk, félidőben) még nem áll úgy a programok végrehajtása, hogy érdemi következtetéseket lehetne levonni. Érdemes tehát észszerűen kombinálni a különböző típusokat és a kötelezően előírt értékelésekre értékelhetőségi vizsgálatot készíteni.

5.3.2.3. Ex post értékelés

Az *ex post* értékelés célja a programvégrehajtás tanulságainak utólagos összegyűjtése a jövőbeli programok javítása érdekében. Mivel az *ex post* értékelést csak a végrehajtási időszakot követő valamennyi idő elteltével lehetséges megkezdeni annak érdekében, hogy az értékeléshez szükséges adatok és információk már elérhetők legyenek, ezért általában a tapasztalatok közvetlenül a következő költségvetési időszak programjainak tervezésébe már nem tudnak beépülni. Nagyon fontos ezért, hogy az értékelések eredményei ne menjenek veszendőbe, és alkalomadtán a programok időszakon belüli módosításakor, de legkésőbb az egyvel későbbi időszak tervezésekor már figyelembe vegyék azokat.

5.3.3. Az értékelési folyamat

Az értékelési folyamat az *ex ante* értékeléssel már a tervezés során elindul. A programciklusok és a finanszírozás miatt azonban ezeket érdemes még az előző időszaki értékelési tervekbe bevenni. Ennek oka, hogy a programok költségvetése csak azok elfogadása után biztosított, így a tervek értékelésére az adott időszaki programokból még nincsen mód. A programok elfogadása után, az értékelések erőforrásainak rendelkezésre állásakor érdemes elkészíteni azt a tervezetet, amely az értékelési tevékenység sorvezetőjét fogja adni.

5.3.3.1. Értékelési terv

Annak érdekében, hogy az értékelések tervezése és végrehajtása nyomon követhető legyen, valamint az értékelésmenedzsment lefolytatásához szükséges feltételek rendelkezésre álljanak, a 2014–2020-as időszakhoz hasonlóan 2021–2027-ben is kötelezően értékelési tervet kell készíteni a tervezett programértékelésekről. Az értékelési terv az egyik központi eleme egy jól működő értékelési rendszernek. A tervek elkészülte az irányító hatóságok felelőssége, akár ők maguk készítik el, akár felkérnek rá más egységeket. A terveket legkésőbb a programok jóváhagyását követő egy éven belül be kell nyújtani a monitoringbizottságoknak. Az értékelési terv fő elemei az Európai Bizottság javaslata⁴⁷⁷ alapján:

Célok, lefedettség, koordináció

- bevezető, a terv fő céljai;
- lefedettség és indoklás: annak magyarázata, hogy mely programokra és mely alapokra vonatkozik a terv, és miért;
- az értékelések fő fókuszterületei;
- az értékelési munka összehangolási mechanizmusai a különböző irányító hatóságok és releváns szereplők között.

Értékelési keretrendszer

- egyértelmű felelősségi körök;
- az értékelési folyamat leírása – az érintett szervek feladatainak részletezése: értékelési irányító bizottság, technikai munkacsoportok, tudományos vagy egyéb szakértői tudományos hozzájárulás, monitoringbizottság stb.;
- egyéb érdekelt bevonási mechanizmusai az értékelési munkába;
- az értékelő szakértelem forrása (például külső/belső), illetve az értékelési tevékenység függetlenségét biztosító pontok;
- értékelési képzési program;
- az értékelési eredmények hasznosulásának és kommunikációjának folyamata, az eredményeik nyomon követésének módja: hogyan kerülnek nyilvánosságra az értékelések, hogyan továbbítják azokat a Bizottságnak stb.;
- az értékelések költségvetése;
- a minőségbiztosítási folyamat.

A tervezett értékelések leírása

- az értékelés tárgya és indoka;
- a felhasználandó módszerek és adatigény;
- az adatok elérhetősége;
- az értékelés tervezett kezdete és időigénye;
- becsült költségigény.

⁴⁷⁷ European Commission: *Performance, Monitoring and Evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021–2027*. Commission Staff Working Document, 2021. 17.

Az értékelési terv tartalmát, az elért eredmények alapján is, minden évben felülvizsgálják. Első körben a szakpolitikai felelősök és az irányító hatóságok tesznek észrevételeket, ami alapján:

- módosulhat egyes értékelések végrehajtása, vagy
- a tervbe új értékelést emelhetnek be, vagy
- az értékeléseket összevonhatják, vagy
- az értékelés törlésére kerül sor.

Ezután a módosított értékelési terveket benyújtják a monitoringbizottságoknak. Az értékelési terv jóváhagyását és nyomon követését a monitoringbizottságok végzik el, vizsgálják az elért előrehaladást az értékelési terv, valamint az értékelések során tett megállapításokra reagáló nyomonkövetési intézkedések végrehajtása terén. A monitoringbizottságok által jóváhagyott és így hatályossá vált értékelési tervet minden év júniusáig be kell mutatni a partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságnak, majd a terv felkerül a www.palyazat.gov.hu honlapra.⁴⁷⁸

Az értékelési terv hatálya – az elvégzett felülvizsgálatoktól függetlenül – jogszabály szerint a programidőszak végéig szól, vagyis az értékelési tervben foglalt értékelések 2029. december 31-ig finanszírozhatók.

Az értékelési tervet a program elfogadása után legfeljebb egy évvel el kell juttatni az illetékes monitoringbizottságnak.

Az értékelési tervet az ERFA, KA és az ESZA+ értékelési terv esetében a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége állítja össze az irányító hatóságok és a szakpolitikai felelősök bevonásával. Ennek keretében:

- a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége elkészíti az értékelési tervet az irányító hatóságok javaslatai alapján;
- a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége az értékelési tervet megküldi az irányító hatóságoknak;
- az irányító hatóságok az értékelési tervet benyújtják az operatív program monitoringbizottságának;
- az értékelési terv minden monitoringbizottság által történt jóváhagyását követően a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége benyújtja az értékelési tervet az Európai Bizottságnak.

Az értékelési terv módosítását bármelyik program monitoringbizottsága vagy a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége kezdeményezheti, de rendszeres felülvizsgálati körökre is sor kerül. A módosítás kiterjedhet:

- további értékelési témakör beemelésére;
- értékelési témakör törlésére;
- értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítására.

Új témakör beemelése esetén szükséges teendők:

- annak ellenőrzése, hogy a szükséges pénzügyi-közbeszerzési és humán erőforrás-feltételek rendelkezésre állnak-e;
- annak felmérése, hogy korábbi vagy más értékelési témakörökkel nem kerül-e átfedésbe a javasolt értékelési témakör.

⁴⁷⁸ Nyikos (2017a): i. m. 479–480.

Értékelési témakör törlése esetén azt szükséges ellenőrizni, hogy az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredményeket és hatásokat más értékeléssel vizsgálják-e.

Az értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítása esetén:

- annak ellenőrzése, hogy az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredmények és hatások vizsgálata biztosított-e;
- a prioritási tengelyenként legalább egy darab hatásértékelés lefolytatása biztosított-e.

A monitoringbizottság fogadja el és hagyja jóvá az értékelési terv módosításait is, valamint nyomon követi azok megvalósulását is.⁴⁷⁹ Az értékelésért felelős szervezeti egység továbbá az elkészült értékelések összefoglaló jelentését minden év meghatározott időszakában elkészíti és megküldi az érintett irányító hatóság(ok)nak annak érdekében, hogy az irányító hatóságok az éves teljesítmény-felülvizsgálat során beszámoljanak azokról.

5.3.3.2. Az értékelés lépései

Az értékelési terv elkészülte és elfogadása után elkezdődhet az abban szereplő értékelések végrehajtása.⁴⁸⁰

Első lépésben *értékelhetőségi vizsgálatot* kell végezni, világosan megfogalmazott célokkal, az értékelésbe bevonható sokaság felmérésével, a vizsgálandó stratégiákkal, tevékenységekkel, forrásokkal, kimenetekkel, eredményekkel és hatásokkal. Az értékelhetőségi vizsgálatnak háromféle kimenetele lehet:

- az értékeléshez minden minimális információ rendelkezésre áll, jól körülhatárolt, így az elvégezhető;
- nem áll még elegendő információ rendelkezésre (például nincsen még befejezett projekt, amelyeken mérni lehetne a program eredményességét), vagy az értékelés tárgya nem kellően meghatározott – ekkor az értékelést el kell halasztani arra az időre, amikor a megfelelő információk rendelkezésre állnak, illetve az értékelés tárgya már kellően jól meghatározott;
- az értékelés a megadott fókusszal nem végezhető el – ekkor újra kell definiálni az értékelés tárgyát, az értékelési kérdéseket, az alkalmazandó módszertant stb.

Az *érdekelti kör bevonására* már az értékelési kérdések kialakításakor, az értékelés megtervezésekor sor kerülhet. Ennek haszna egyrészt szakmailag kompetens tudás bevonása, illetve az értékelési folyamat felé releváns támogatottság kialakítása. A folyamat lépései:

- az érdekelti kör meghatározása;
- az érdekeik és várakozásaik megértése;
- az értékelési kérdések áttekintése;
- az értékeléssel kapcsolatos információáramlás folyamatának kialakítása.

⁴⁷⁹ Nyikos (2017a): i. m. 479–480.

⁴⁸⁰ Ontario Agency for Health Protection and Promotion: *At a Glance: The Ten Steps for Conducting an Avaluation*. Toronto, ON, Queen's Printer for Ontario, 2015.

Az értékelés erőforrás- és időigényes tevékenység, ezért érdemes idejében jól megbecsülni a *szükséges erőforrásokat és időigényt*. Az alábbiakat kell mérlegelni:

- világos célja van az értékelésnek;
- az értékelés eredményei jól használhatók lesznek;
- a döntéshozók hajlandók lesznek az értékelés eredményeit figyelembe venni és adott esetben változtatni a programon;
- a megfelelő erőforrások rendelkezésre állnak;
- az időzítés megfelelő.

Ez a lépés annyiban több az értékelhetőségi vizsgálatnál, hogy nemcsak azt vizsgáljuk, hogy lehetséges-e elvégezni azt, hanem azt is, hogy megéri-e a befektetendő erőforrásokat ráfordítani.

A jó *értékelési kérdések meghatározása* az értékelés kulcsa. Ezeket érdemes egyeztetni a fő érdekelttekkel. Az értékelési kérdések kialakításakor a következőket érdemes figyelembe venni:

- a program megvalósításának mely fázisában vagyunk (lásd *ex ante*/előzetes, végrehajtás közbeni vagy *ex post*/utólagos értékelés);
- a korábbi releváns értékelések eredményei;
- a szükséges/lehetséges döntéseket a programmal kapcsolatban;
- az érdekelték igényeit;
- a felhasználható erőforrásokat.

Az értékelés céljához, az értékelési kérdésekhez, az adatok elérhetőségéhez és megbízhatóságához, valamint az érdekelték elvárásaihoz *illeszkedő vizsgálati módszert kell kiválasztani*. Ezután a módszertan igényeihez illeszkedő adatgyűjtési módszert kell kiválasztani, amihez az alábbiakat érdemes megfontolni:

- Mit mérjünk? – megfelelő indikátorok, változók kiválasztása;
- Mikor gyűjtünk adatot? – csak a program előtt, csak a program után, a program előtt és után is;
- Milyen adatot gyűjtünk? – kvalitatív/kvantitatív/mindkettő;
- Kitől gyűjtünk adatot? – releváns alcsoportok, reprezentativitás stb.

Az *értékelés megtervezése* során szükséges meghatározni az értékelési tevékenységeket, a felelősöket, a feladatokat, az erőforrás-allokációt és a határidőket. Az értékelés megtervezésének eredményeit általában, formális külső beszerzés esetén a feladatleírás (angolul *terms of reference*, a továbbiakban: ToR) tartalmazza. A feladatleírás az összes előző lépés során beazonosított információt magába foglalja annak érdekében, hogy a külső értékelő minél jobban fel tudja mérni a feladatot. A feladatleírás pontosítása a szakmai ajánlatban, illetve a szerződéskötés után az indítójelentésben történhet.

Mivel az értékeléseket általában külső szakértők készítik el, kiemelt jelentősége van annak, hogy az értékelési feladatot pontosan meghatározzák, és az értékelések tervezett tartalmát, az elvárt módszertanokat és értékelési eljárásokat világosan megfogalmazzák, hiszen ezek nélkül a szándékolt értékelési tartalom nem garantálható. A ToR tartalmazza, hogy milyen célból és kinek készül az értékelés, mit fog vizsgálni, hogyan és milyen időtartam alatt fog elkészülni, kiknek a közreműködése szükséges, milyen erőforrások (beleértve a módszertanokat, adatokat stb.) szükségesek az értékelés lefolytatásához, és mi lesz az elvárt eredmény (értékelési jelentés és mellékletei).

A ToR legfontosabb része annak leírása, hogy mit vizsgál az értékelés, vagyis az értékelési kérdések meghatározása.

Elmondható, hogy minél pontosabb, minél egzaktabb egy ToR, annál jobb értékelés fog készülni. Minél pontosabb a feladat meghatározása, annál jobban átgondolja az értékelésmenedzser, hogy az értékelési tartalom elvégzéséhez szükséges feltételek adottak-e: például a kvantitatív elemzéshez szükséges adatok rendelkezésre állása, az értékelés időtartama lehetővé teszi-e az érdekelt felek teljes körű bevonását (például interjúk, fókuszcsoporthoz való meghívás). Irreális olyat elvárni az értékelőtől, aminek feltételei nem adottak, vagy olyan pótlólagos ráfordítások mentén teremthetők meg, amelyek nem állnak arányban a feladat céljával. Minél pontosabb a feladat meghatározása, annál inkább nyomon követhető lesz az értékelés teljesítése (praktikusan az értékelés nyomon követése).

A feladatleírás konkrét és értékelhető kérdéseket tartalmazzon, amelyekhez a fejlesztési programokból konkrét indikátorok illeszthetők, hiszen elvont, elnagyolt értékelési kérdésekre elvont és elnagyolt válaszok születnek, ez viszont nem előremutató az értékelés funkcióját tekintve, vagyis hogy orientálja a döntéshozókat a minőségi programtervezés és végrehajtás irányába.

Az értékeléshez *gyűjtendő és felhasznált adatok* minősége és mennyisége nagyban meghatározza az értékelés minőségét. Elsődleges adatfelvétel esetén figyelmet kell fordítani a válaszadók és az adatgyűjtők megfelelő motivációjára. Amennyiben felmerül valamilyen gyanú az adatok manipulálására, módosítsuk az adatfelvételi stratégiánkat! Mára a számítógépes adatrögzítés szinte kizárólagossá vált, mivel jelentősen növeli az adatfelvétel hatékonyságát és felhasználhatóságát.

A gyűjtött adatokat megfelelő adatbázisokba rendezzük, lehetőség szerint összekapcsoljuk, majd ellenőrizzük azok minőségét. Ezután az adatokat olyan formára hozzuk, hogy kielemezhetők legyenek, majd elvégezzük az adatelemzést, hogy hozzájussunk az eredményekhez. Az értékelésnek ez a része a leginkább módszertanigényes, itt van a legnagyobb szükség tapasztalt szakértőre.

Az *eredmények értelmezésekor* is érdemes minél inkább bevonni a folyamatba a különböző érdekelt feleket azért, hogy segítsenek javaslatokat megfogalmazni. Az eredményeken alapuló javaslati listát, majd ebből kommunikációs anyagokat érdemes készíteni. Ez utóbbiak sokféle formát ölthetnek a hagyományos, írott jelentéstől a prezentáción keresztül akár a rövid videóig. A vizualizáció nagyon fontos eleme az értékelés eredményei elterjesztésének (disszemináció).

Az értékelés eredményeiből *kialakított javaslatok véglegesítésébe* érdemes bevonni az érdekelt feleket. A javaslatokból érdemes akciótervet készíteni és időről időre nyomon követni annak megvalósulását.

5.3.3.3. A fejlesztéspolitikai programok értékelési intézményrendszerének jellemzői

Ahogy korábban említettük, az értékeléseket jellemzően külső, közbeszerzés keretében kiválasztott és beszerzett, a megfelelő módszertani és szakmai ismeretekkel rendelkező értékelők készítik el. Ehhez kapcsolódóan a végrehajtási intézményrendszer értékelésmenedzsment-tevékenységet folytat. Az értékelésmenedzsment-tevékenység az alábbi fő lépésekből áll:⁴⁸¹

- az értékelési témakörök időbeni, közbeszerzési szempontú csoportosítása az értékelések ütemtervével összhangban;

⁴⁸¹ Nyikos (2017a): i. m. 479–480.

- közbeszerzések előkészítése és lefolytatása;
- a közbeszerzések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- a közbeszerzésekhez kapcsolódó szerződéskötési feladatok;
- a szerződések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- a szerződések teljesítésigazolása és a kifizetések teljesítése.

Az értékelési tervben szereplő értékelések lefolytatásához kapcsolódóan felmerülő feladatok:

- az értékelések lefolytatásához szükséges feladatleírások tartalmának és a teljesítési követelmények meghatározása;
- az értékelések feladatleírásának elkészítése;
- az értékelések lefolytatásához szükséges szakértői interjúk megszervezése az értékelő és az érintett szereplők között;
- az elkészült értékelések megvitatását célzó szakmai rendezvények előkészítése és szervezése;
- az elkészült értékelések véleményeztetésének lefolytatása és ezek továbbítása az értékelő felé, valamint annak nyomon követése, hogy az észrevételeket átültették-e.

5.3.4. Bevezetés az értékelések módszertanába

Az alábbiakban bemutatjuk az értékelések során alkalmazott leggyakoribb hatásértékelési módszereket megalapozó statisztikai fogalmakat, illetve az értékelések során alkalmazott kvalitatív módszereket.

Kétféle statisztikát különböztetünk meg:

- leíró statisztika;
- következtető/induktív statisztika.

A leíró statisztika az adatok rendezésére, összesítésére, leírására és bemutatására koncentrál, míg a következtető statisztika az eredmények általánosítását, következtetések levonását célozza a mintából a teljes populációra. Az értékelések mindkét statisztika módszereit használják, az értékelések eredményei elsősorban a következtetési statisztika eszközeivel állnak elő.

57. táblázat: A leíró és a következtetési statisztika céljai és módszerei közötti különbség

	Leíró statisztika	Következtetési statisztika
Célok	A meglévő adatok összegzése és jellemzése	– Következtetések a rendelkezésre álló (minta) adatokból a teljes populációra – Kapcsolatok és okozati összefüggések felderítése és mérése
Módszerek	– Összegzés – Grafikus megjelenítés	– Becslés (pont, intervallum) – Hipotézisvizsgálat – Kapcsolatok feltárása (korreláció, regresszió)

Forrás: Béres szerkesztése

5.3.4.1. Mintavétel

A statisztikák készítéséhez adatokra van szükségünk, amelyeket elemezni tudunk. Attól függően, hogy mennyire teljes körű a megfigyelésünk, alapvetően kétféle adatfelvételt különböztethetünk meg:

- a teljes sokaságra vonatkozó adatfelvétel (cenzus);
- mintavétel.

A teljes sokaságra vonatkozó adatfelvétel esetén a változóink értéke közvetlenül megfigyelhető, így nagy pontossággal⁴⁸² meg tudjuk adni azok értékét. Mintavételkor a változó értéke nem figyelhető meg közvetlenül, csak becsülhető, pontossága függ a mintanagyságtól és a reprezentativitástól. Mivel a teljes sokaság megfigyelése rendkívül költséges, ezért ezt csak nagyon ritkán alkalmazzuk (a legismertebb teljes körű adatfelvétel a Központi Statisztikai Hivatal által tízévente végzett népszámlálás). A leggyakrabban mintát veszünk az adott sokaságból, és abból próbálunk releváns következtetéseket levonni a teljes sokaságra. A mintavétel költsége függ a mintanagyságtól és a reprezentativitástól (minél többféle tulajdonságra vagyunk kíváncsiak az adott sokaságból, annál költségesebb az adatfelvétel).

5.3.4.2. Adatstruktúrák

A felvett adatokat strukturálnunk kell. Attól függően, hogy milyen típusú adatokat vettünk fel, azokat különböző típusú adatbázisokba tudjuk rendezni. Ha egy adott időpontban veszünk fel különböző egyedekről adatot, akkor *keresztmetszeti* adatbázist tudunk kialakítani.

58. táblázat: Példa a keresztmetszeti adatok struktúrájára

i	t	y	x
1	1	$y(1, 1)$	$x(1, 1)$
2	1	$y(2, 1)$	$x(2, 1)$
3	1	$y(3, 1)$	$x(3, 1)$

Forrás: Béres szerkesztése

Az 58. táblázatba három egyedről ($i = 1, 2, 3$) felvett kétfajta adatot (y, x) rendeztünk egy időpontban ($t = 1$). Ilyen típusú adattábla például három ország egyazon évben mért gazdasági növekedési és foglalkoztatási adata.

Amennyiben egy egyedet figyelünk meg több időpontban, akkor *idősoros* adatokról beszélünk.

⁴⁸² Természetesen a teljes sokaságra vonatkozó adatfelvétel esetében is előfordulhatnak kimaradó egyedek, mert például az adatfelvevők éppen nem tudják elérni a sokaság egy-egy tagját.

59. táblázat: Példa az idősoros adatok struktúrájára

i	t	y	x
1	1	$y(1, 1)$	$x(1, 1)$
1	2	$y(1, 2)$	$x(1, 2)$
1	3	$y(1, 3)$	$x(1, 3)$

Forrás: Béres szerkesztése

Az 59. táblázatban egy egyed ($i = 1$) három különböző időpontbeli ($t = 1, 2, 3$) megfigyelését szemléltettük kétfajta adatra (y, x). Ilyen típusú adattábla például egy ország három különböző évben megfigyelt gazdasági növekedési és foglalkoztatási adata.

A legtöbb információt és a legjobb elemezhetőséget biztosító adatfelvétel több egyed több időpontbeli megfigyelése, ezeket a típusú adatbázisokat *paneladatbázisoknak* nevezzük.

60. táblázat: Példa a panelbe rendezett adatok struktúrájára

i	t	y	x
1	1	$y(1, 1)$	$x(1, 1)$
1	2	$y(1, 2)$	$x(1, 2)$
1	3	$y(1, 3)$	$x(1, 3)$
2	1	$y(2, 1)$	$x(2, 1)$
2	2	$y(2, 2)$	$x(2, 2)$
2	3	$y(2, 3)$	$x(2, 3)$
3	1	$y(3, 1)$	$x(3, 1)$
3	2	$y(3, 2)$	$x(3, 2)$
3	3	$y(3, 3)$	$x(3, 3)$

Forrás: Béres szerkesztése

A paneladatokra a 60. táblázatban három egyed ($i = 1, 2, 3$), három időpontbeli ($t = 1, 2, 3$) megfigyelését rögzítettük két változóra (y, x). Ilyen típusú adattábla például három ország három különböző évben megfigyelt gazdasági növekedési és foglalkoztatási adata.

5.3.4.3. Véletlen változók

A statisztikai vizsgálatok során mindig úgynevezett véletlen változókkal dolgozunk. A véletlen változó egy jellemző, mérés vagy számlálás, amely véletlenszerűen változik egy bizonyos halmaz vagy minta szerint. A bekövetkezés véletlenszerű, mivel nem ismerjük a pontos eredményt, de tudjuk, hogy bizonyos események bizonyos valószínűséggel történnek. A változók szokásos jelölése a már korábbiakban említett x, y, z stb.

A véletlen változókra az egyik legjellemzőbb példa a kockadobás eredményének valószínűsége. A dobások az alábbi lehetséges kimenetekkel rendelkeznek:

61. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei egy kocka esetén

A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
1	1	16,7
2	1	16,7
3	1	16,7
4	1	16,7
5	1	16,7
6	1	16,7
		100,0

Forrás: Béres szerkesztése

Egy hatoldalú kockával minden lehetséges kimenet egyszer következhet be. Mivel hatféle kimenet lehet, ezért az egyes kimenetek valószínűsége minden esetben $1/6$ (~16,7%).

62. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei két kocka esetén

A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
2	1	2,8
3	2	5,6
4	3	8,3
5	4	11,1
6	5	13,9
7	6	16,7
8	5	13,9
9	4	11,1
10	3	8,3
11	2	5,6
12	1	2,8
		100,0

Forrás: Béres szerkesztése

Két kocka esetén a kimenetek lehetséges száma már változik, így a bekövetkezések valószínűsége is. Kettőt csak egy esetben dobhatunk (1–1), hármat már kétszer (1–2, 2–1) stb. A kimenetek valószínűsége minden esetben a dobás lehetséges kimeneteinek száma osztva az összes lehetséges kimenet számával. Két kockával 36-féle eredményt tudunk dobni, így például a 3-as dobás valószínűsége $2/36$, azaz körülbelül 5,6%.

63. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei három kocka esetén

A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
3	1	0,5
4	3	1,4
5	6	2,8
6	10	4,6
7	15	6,9

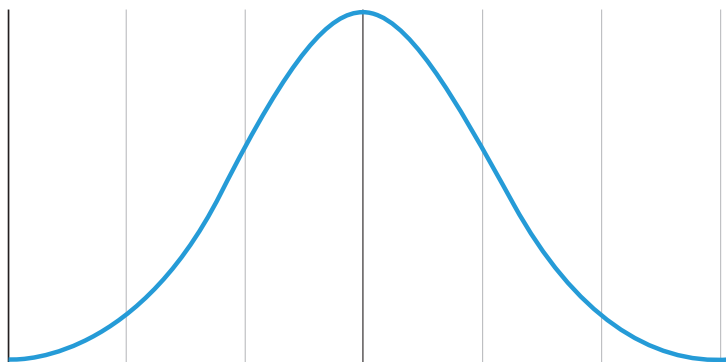
A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
8	21	9,7
9	25	11,6
10	27	12,5
11	27	12,5
12	25	11,6
13	21	9,7
14	15	6,9
15	10	4,6
16	6	2,8
17	3	1,4
18	1	0,5
		100,0

Forrás: Béres szerkesztése

Három kocka esetén már elég sok variációval rendelkezünk. Ha összeadjuk, hányféle variáció lehetséges (216), és elosztjuk, hogy mennyi esetben jöhet ki az adott szám, akkor megkapjuk a kimenetel valószínűségét. Három kockával hatot dobni például 10/216, azaz körülbelül 4,6% valószínűséggel tudunk.

5.3.4.4. Valószínűség-eloszlás

A valószínűség-eloszlás mutatja meg, hogy egy véletlen változó bizonyos értéket milyen valószínűséggel vesz fel. A véletlen változók lehetnek folytonosak, illetve diszkrét. Diszkrét esetben a bekövetkezési valószínűséget megkapjuk az elemi események bekövetkezési valószínűségének összeadásával. (Lásd a dobókockás példát.) Folytonos valószínűségi változó esetén ezt nem tehetjük meg, hiszen nullát kellene szoroznunk végtelennel (egy elemi esemény bekövetkezésének valószínűsége nulla, de tetszőlegesen kis szakaszon végtelen elemi esemény helyezkedik el). Folytonos valószínűségi változók esetében ezért úgynevezett sűrűségfüggvényt használunk, amely minden elemi eseményhez valószínűséget rendel. Tipikus sűrűségfüggvény például az úgynevezett haranggörbe (a későbbiekben normális eloszlás):



75. ábra: A standard normális eloszlás görbéje

Forrás: www.scribbr.com/statistics/standard-normal-distribution/

5.3.4.5. Skálatípusok

Az adatfelvételek fontos osztályozási tulajdonságát jelentik a mérési skálák. Általában négyfajta mérési skálát szoktunk alkalmazni:

- nominális (névleges) skála;
- ordinális (sorrenden alapuló) skála;
- intervallumskála;
- arányskála.

A nominális skála a legegyszerűbb típus. A vizsgálat eredményeit osztályokba, kategóriákba soroljuk, és az értékeket csupán egyfajta kódoknak tekintjük, közöttük semmilyen számszerűsíthető viszonyítási alapot nem feltételezünk. A nominális skálára példák a nemi, nemzetiségi hovatartozás, egészségi állapot (például beteg/egészséges).

Az ordinális skála annyival több a nominális skálánál, hogy az egyes értékek sorrendbe rendezhetők. Tudjuk, hogy az egyik érték nagyobb vagy kisebb a másiknál, de nem tudjuk megmondani, hogy mennyivel, azaz az értékek közötti különbségeknek nincsen matematikai jelentése. Ordinális skálára példák a kérdőívekben szereplő kvalitatív felvételek (például elégedettségfelmérésnél lehet: nagyon elégedett, inkább elégedett, inkább elégedetlen, nagyon elégedetlen) vagy a katonai rendfokozatok.

Az intervallumskála esetén az értékek közötti különbségnek már van matematikai jelentése és az értéknek önmagában van értelmezhetősége. A legismertebb intervallumskála a hőfokmérés (Celsius- vagy Fahrenheit-skála).

Az arányskála rendelkezik az intervallumskála minden tulajdonságával, annyival több annál, hogy létezik abszolút nulla pontja. Adatelemzések során ezek a legjellemzőbb adattípusok (magasság, árak, mennyiségek stb.).⁴⁸³

5.3.4.6. Alapvető mintajellemzők

A gyűjtött adatokról érdemes először elkészíteni az alapstatisztikákat, hogy a legfontosabb mintajellemzők alapján képet tudjunk alkotni. Ilyen fontos jellemzők:

- a középtételek: átlag, medián, módusz;
- a szóródás: minimum, maximum, interkvartilis terjedelem, szórás, variancia;
- a grafikus megjelenítés: például hisztogram, boxplot használata.

A *középtételek* igen jó információ-tömörítő jellemzők. Az *átlag* az összes egyed választott tulajdonságának összege osztva az egyedek számával:

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_n}{n}$$

⁴⁸³ Az arányskála és az intervallumskála közötti különbségtételkor fontos észrevennünk, hogy intervallumskálán az összeadás és a kivonás értelmes műveletek, a szorzás és az osztás már nem (nem mondhatjuk például, hogy háromszor olyan meleg van, mivel a nulla Celsius-fok egy önkényesen kiválasztott viszonyítási pont). Ugyanakkor arányskálán már a szorzás és az osztás is értelmes műveletek.

A *medián* az a közéérték, amelynél az összes megfigyelt egyed 50%-a kisebb, 50%-a pedig nagyobb. Páratlan számú megfigyelés esetén a medián a középső egyed értéke, páros számú megfigyelés esetén pedig a középső két egyed tulajdonságai megfigyelt értékének az átlaga. Az alábbiakban ezt két példán szemléltetjük attól függően, hogy négy vagy öt megfigyelésünk van egy adott népességből vett mintán az emberek magasságára (centiméterben) vonatkozóan.

64. táblázat: A medián számítása (cm)

<i>i</i>	<i>n</i> = 4	<i>n</i> = 5
1	160,0	160
2	170,0	170
3	175,0	175
4	180,0	180
5	–	185
A medián értéke	172,5	175

Forrás: Béres szerkesztése

A *módusz* a megfigyelt tulajdonság legtöbbször előforduló értéke. Az alábbiakban egy példán keresztül szemléltetjük a módusz értékének meghatározását.

Nyitás után 6 órán keresztül megfigyeljük egy üzletben, hogy óránként mennyit vásárolnak egy adott termékből.

65. táblázat: Példa az egy móduszú mintára

Időintervallum	9:00–10:00	10:00–11:00	11:00–12:00	12:00–13:00	13:00–14:00	14:00–15:00
Vásárlók száma	2	3	5	1	4	3

Forrás: Béres szerkesztése

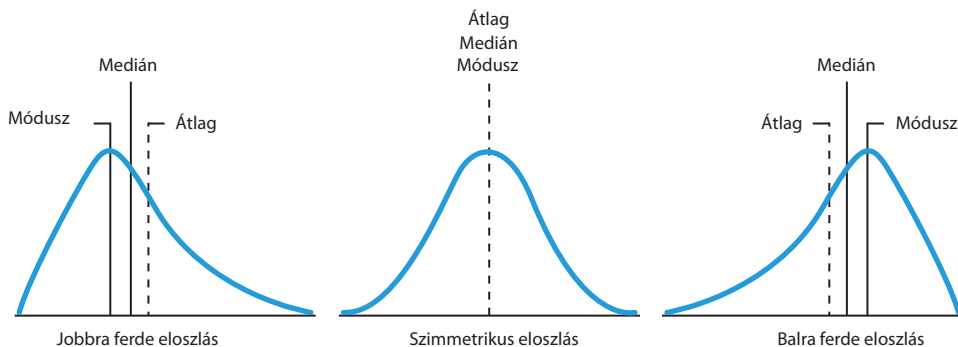
A fenti egyszerű példában a legtöbbször megjelenő érték a 3, azaz ez a megfigyelt értékek módu-sza. A módusz azonban nem minden esetben egyértelmű: egy apró módosítással a példánkban kétmóduszú mintáról beszélhetünk:

66. táblázat: Példa a kétmóduszú mintára

Időintervallum	9:00–10:00	10:00–11:00	11:00–12:00	12:00–13:00	13:00–14:00	14:00–15:00
Vásárlók száma	2	3	5	1	2	3

Forrás: Béres szerkesztése

Ebben az esetben kétmóduszú mintáról beszélhetünk, hiszen a 2 és a 3 ugyanannyi esetben jelenik meg.



76. ábra: Középértékek különböző eloszlások esetén

Szimmetrikus, egycsúcsú eloszlások esetében, mint például a normális eloszlás, a középértékek ugyanott helyezkednek el. A jobbra ferde eloszlások esetében a legkisebb értéket a módusz veszi fel, ezután következik a medián, végül az átlag a legnagyobb érték. A balra ferde eloszlások esetében a sorrend fordított. Gazdasági adatoknál a sokaság sokszor jobbra ferde (például sok alacsonyabb árbevételű vállalkozás mellett kevés nagyvállalat működik, vagy a lakosság jövedelmi viszonyait is az jellemzi, hogy sokaknak inkább alacsonyabb/közepes a jövedelme, és keveseknek magas, ugyanakkor nagyon alacsony jövedelem mellett senki nem él, hiszen az életben maradáshoz valamekkora jövedelemre szükség van), így ez a fajta eloszlás a fejlesztéspolitikában is fontos szerepet tölt be.

A minta egy másik fontos jellemzője a szóródás. A szóródás az egyedek tulajdonságainak egymástól való eltérését hivatott megjeleníteni. Amennyiben a szóródás nagy, az egyedek inkább különbözőek. A szóródás fontos mérőszáma a szórás, amit az átlagtól való átlagos eltérésként foghatunk fel. Fontos tulajdonsága, hogy a mértékegysége ugyanaz, mint az eredeti jellemzőnek. Kétfajta szórást szoktunk megkülönböztetni. A teljes népesség szórása:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}}$$

Ahol:

σ : a népesség valamely jellemzőjének szórása;

n : a népesség összes egyedének száma;

$\bar{x}$: a népesség valamely jellemzőjének átlagos értéke;

x_i : a népesség i tagja jellemzőjének értéke.

A minta szórása, amennyiben nem ismerjük a teljes sokaság szórását, hanem mintából becsljük:

$$s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}}$$

Ahol:

s : a minta valamely jellemzőjének szórása;

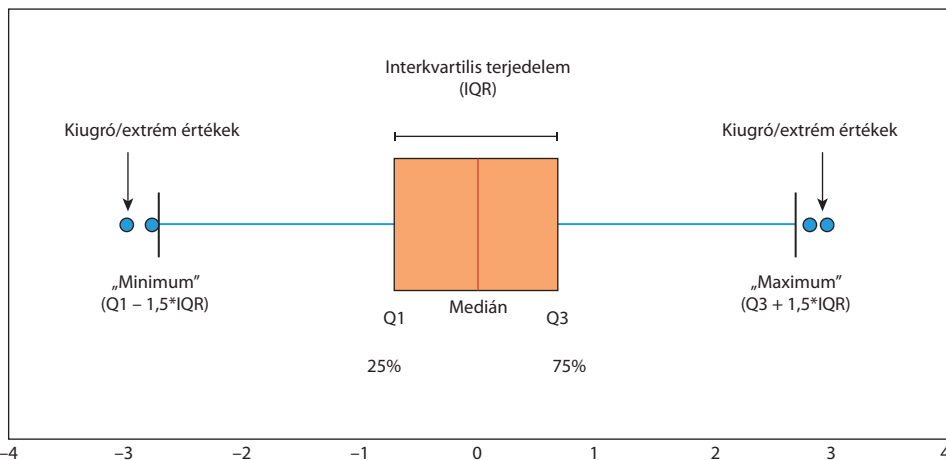
n : a minta elemszáma;

$\bar{x}$: a minta valamely jellemzőjének átlagos értéke;

x_i : a minta i tagja jellemzőjének értéke.

5.3.4.7. Grafikus ábrázolási módok

A mintaeloszlást jó szemléltető ábra készíthető úgynevezett *boxplot* alkalmazásával.

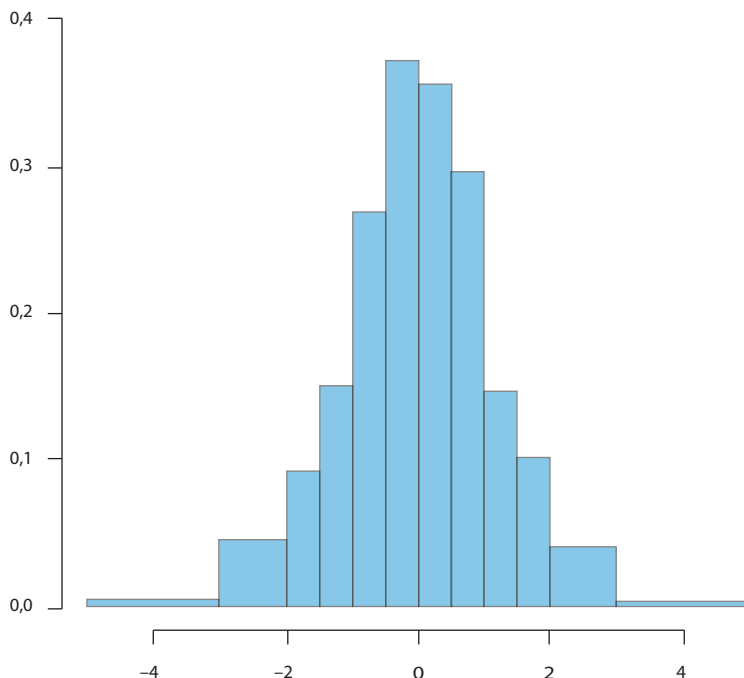


77. ábra: A boxplot ábra jellemzői

Forrás: <https://towardsdatascience.com/understanding-boxplots-5e2df7bc51> alapján Béres szerkesztése

A boxplot ábra középső doboza tartalmazza a sokaság egyedeinek 50%-át a 25–75% közötti részt (interkvartilis terjedelem), és a dobozban jelöljük a medián értékét is. A doboztól balra és jobbra lemérjük az interkvartilis terjedelem másfélszeresét, a vonalat addig húzzuk, amíg az abba beleeső legnagyobb és legkisebb értéket elérjük. Az ezen kívül eső értékeket kiugró vagy extrém értékeknek nevezzük.

A grafikus megjelenítő eszközök közül a megfigyelésünk eloszlását jól szemlélteti még az úgynevezett hisztogram.



78. ábra: Hisztogram

Forrás: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Hisztogram> alapján Béres szerkesztése

A hisztogram lényege, hogy koordináta-rendszerben ábrázoljuk, hogy adott értékek között a sokaság mekkora része (%-a) helyezkedik el. A hisztogram jól szemlélteti az eloszlás ferdeségét és csúcsosságát.

5.3.4.8. Mintavétel

A következőkben bevezetünk néhány fontos fogalmat:

- paraméter: a teljes népességre vonatkozó jellemző (például a teljes magyar népesség átlagos magassága);
- statisztika: a minta valamely jellemzője (például 100 véletlenszerűen kiválasztott magyar állampolgár magassága);
- becslés: egy olyan statisztika, amellyel a teljes népességre vonatkozó paramétert becsüljük.

A legtöbbször nem tudjuk megfigyelni a teljes sokaságot, mivel az nagyon költséges és időigényes lenne, ezért általában mintát veszünk. A minta a teljes népesség egy része, a mintából szeretnénk következtetéseket levonni a teljes népességre vonatkozóan. Itt fontos megjegyezendő fogalom a mintavételi hiba, azaz a mintából számított statisztika, amellyel a teljes népességre vonatkozó paramétert becsüljük, és a népességre vonatkozó paraméter tényleges, ámde nem megfigyelt értéke közötti különbség. A mintavételi hiba elméletben becsülhető, de a tényleges értéke általában nem ismert.

A mintavétel módszere tekintetében két mintavételi típust különböztethetünk meg:

- véletlen mintavétel;
- nem véletlen mintavétel.

A véletlen mintavétel fontos tulajdonsága, hogy

- a teljes népesség minden egyes elemének/tagjának ugyanakkora esélye van bekerülni;
- minden egyes tagra megmondható, hogy mekkora esélye van bekerülni a mintába.

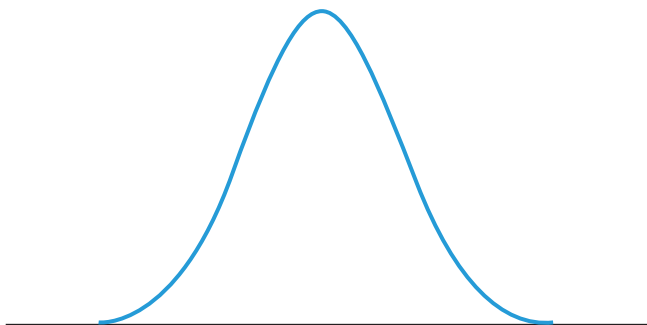
Véletlen mintavétel esetén becsülhető a mintavételi hiba.

Nem véletlen mintavétel esetén a feltételek nem állnak fenn, ezért nem tudjuk becsülni a mintavételi hibát.

Egy fontos fogalom a továbbiakra nézve a *centrális határeloszlás tétele*, amely kimondja, hogy ha egy tetszőleges populációból megfelelően nagy véletlen mintákat veszünk, akkor a mintajellemző átlaga normális eloszláshoz közelít. A normális eloszlás függvénye:

$$f(x) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(x-\mu)^2}{2\sigma^2}}$$

Grafikonja pedig a következő.



79. ábra: A normális eloszlás grafikonja

Forrás: Béres szerkesztése

A normális eloszlás függvényét egyértelműen meghatározza az átlag és a szórás. A normális eloszlás központi helyet foglal el a statisztikai vizsgálatokban. Sok, a természetben megfigyelhető sokaság normális vagy közel normális eloszlást követ. Ilyen például az emberek magassága. Emlékezzünk, hogy a gazdasági adatoknál jellemző a jobbra ferde eloszlás. Megfelelő átalakításokkal azonban ezek közel normális eloszlásra transzformálhatók. A logaritmusfüggvény például egy ilyen alkalmas transzformáció lehet.

Az értékelések során általában erőforráskorlátok miatt nem tudjuk megfigyelni a teljes sokaságot, azonban szeretnénk becsülni a jellemzőit. Ilyenkor a statisztikai paraméterbecslést alkalmazzuk. Ha van egy megfelelően nagy mintánk, becsülni tudjuk a népesség paraméterét a minta statisztikáiból. Mivel azonban nem a teljes populációból számolunk, ezért a becslésünk nagy valószínűséggel eltér a tényleges paraméterértéktől. Tudunk viszont adni egy intervallumot és egy valószínűséget, hogy a tényleges paraméterérték hol található.

A konfidenciaintervallum azt mondja, hogy a lehetséges minták bizonyos százalékánál ezen intervallumon belül lesznek az értékek. A konfidenciaintervallum meghatározásakor felhasználjuk a már említett centrális határeloszlás tételét, amely szerint bármilyen eloszlásból veszünk mintákat, ha kellően sok mintát veszünk, akkor a mintaátlagok a normális eloszláshoz közelítenek. Ezt kihasználva a konfidenciaintervallum meghatározásának képlete adott. Attól függően, hogy milyen bizonyossággal szeretnénk meghatározni az intervallumot, a normális eloszlás tulajdonságait felhasználva az intervallum számítható:

Ha valahonnan ismert a sokaság szórása:

$$\bar{x} \pm z^* \frac{\sigma}{\sqrt{n}}$$

Ahol:

$\bar{x}$: a mintaátlag;

z^* : a standard normális eloszlás adott konfidenciaintervallum melletti értéke;

σ : a sokaság ismert szórása;

n : a mintanagyság (a megfigyelések száma).

Ha a sokaság szórása nem ismert, vagy a minta kicsi:

$$\bar{x} \pm t_{n-1}^* \frac{s}{\sqrt{n}}$$

$\bar{x}$: a mintaátlag;

t_{n-1}^* : a Student-féle t -eloszlás adott konfidenciaintervallum melletti értéke;

s : a minta szórása;

n : a mintanagyság (a megfigyelések száma).

A mellékletekben megtalálhatók azok a táblázatok, amelyekkel a z és a t értékek meghatározhatók. A leggyakrabban a 95%-os konfidenciaintervallumot használjuk. A standard normális eloszlás esetén ekkor $z = 1,96$. Figyeljük meg, hogy a t -eloszlás esetén, amennyiben a megfigyeléseink száma elég nagy, a t -érték szintén közelít a standard normális eloszlásához.

5.3.5. Az értékeléshez felhasználható adatbázisok

5.3.5.1. A hazai fejlesztéspolitikai adatbázis⁴⁸⁴

ESZA-, ERFA-, KA- és ETHA-finanszírozású programok esetében az úgynevezett EPTK (Elektronikus Pályázói Tájékoztató) felület elektronikusan benyújtott támogatási kérelmek adatait továbbítja az Európai Unió Programok Rendszerébe (a továbbiakban: EUPR). A programok keretében így beérkező támogatási kérelmek projektútjának nyilvántartása és ügyintézése az EUPR-ben történik.

Magyarországon a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (a továbbiakban: FAIR) biztosítja a megfelelést az uniós szintű elvárásnak a monitoring- és információs rendszerre

⁴⁸⁴ Nyikos (2017a): i. m.

vonatkozóan. A FAIR gyűjti és rögzíti a fejlesztési forrásokból megvalósuló fejlesztésekkel kapcsolatos valamennyi adatot, így különösen a támogatások odaítélése, a támogatásokból megvalósuló fejlesztések végrehajtása, a támogatások kifizetése, felhasználásuk ellenőrzése és monitoringja során keletkező összes olyan adatot, amely a támogatások naprakész nyilvántartásához szükséges (beleértve a pénzügyi adatokon túl a projektek indikátoradatait is). Ennek megfelelően az EUPR (is) továbbítja a FAIR-be a szükséges adatokat.

A FAIR ugyanakkor nemcsak az EU-s támogatások adatait tartalmazza, hanem más támogatási céllelőirányzatok (hazai költségvetési céllelőirányzatok) adatait is. Abban az esetben ugyanis, ha egy hazai előirányzat a projektjei vonatkozásában kezelt adatainak nyilvántartásához még nem rendelkezik monitoring- és információs rendszerrel, akkor jogszabály alapján köteles erre a FAIR egyik alrendszerét (EU-s támogatások esetében ez az EUPR) használni.

Abban az esetben pedig, ha egy támogatási előirányzatra már elérhető valamilyen monitoring- és információs rendszer, köteles megadott adattartalommal a FAIR-nek adatot szolgáltatni.

Az, hogy minden hazai és EU-s támogatás adata lekérdezhető egy közös rendszerből, jelentős előrelépést jelent a korábbi időszakokhoz képest, amikor a papíralapú nyilvántartás keretében az adatok felhasználása nehézkes volt vagy lehetetlen, pláne nem egy közös adatbázisból való lekérdezésük.

5.3.5.2. Külső adatbázisok⁴⁸⁵

Amíg a FAIR-ből kinyerhető fejlesztéspolitikai adatok alapvetően a monitoringtevékenység ellátásához elengedhetetlenek, addig az értékelési tevékenység ellátásához ezek az adatok ugyanúgy szükségesek, de nem elégségesek. Mivel az értékelés az eredményekben megcélzott változásokat vizsgálja, valamint azt, hogy ezekben volt-e hatása a fejlesztéspolitikai beavatkozásoknak,⁴⁸⁶ az eredmények elemzéséhez mindenképpen szükségesek külső adatbázisokból származó indikátorok, adatok is.

Az értékelések lefolytatása és az érdemi előrehaladás nyomonkövethetősége érdekében a külső adatbázisoknak évről évre összehasonlíthatónak kell lenniük (azonos módszertannal álljanak elő az adatok). A monitoringtevékenység keretében ezért gondoskodni kell arról, hogy ezek az adatbázisok hosszú távon rendelkezésre álljanak, vagy – amennyiben bizonyos adatok nem érhetők el – további szervezetek bevonásával gondoskodni kell az előállításukról.

5.3.5.3. Kvalitatív információk

A kvalitatív információk kiegészítik a kvantitatív adatokat. Az értékelések során mindkét adat- és információtípus alkalmazása elengedhetetlen az állami beavatkozások eredményességének vizsgálatában. A kvalitatív információk az alábbi módszerekkel nyerhetők ki:

- irodalomfeldolgozás és a rendelkezésre álló dokumentumok áttekintése;
- interjú;
- kérdőíves felmérés;

⁴⁸⁵ Nyikos (2017a): i. m.

⁴⁸⁶ Lásd például: Bérés et al. (2019): i. m. 1–17.

- fókuszcsoporthoz;
- szakértői panel;
- esettanulmány.

Az alábbiakban röviden bemutatjuk a fenti módszertanokat.

Az irodalomfeldolgozás és a rendelkezésre álló dokumentumok feldolgozásának célja a vizsgált állami beavatkozás/program kontextusának, valamint a program működési logikájának megértése. Jellemzően az alábbi dokumentumtípusokat érdemes feldolgozni:

- jogi háttér (helyi, országos);
- eredeti programdokumentumok;
- adatok és jelentések nyomon követése;
- tudományos szakértői tanulmányok.

A kulcsfontosságú érdekelt felekkel folytatott részletes interjúk elengedhetetlenek a végrehajtás előtt, alatt és után. A főbb érdekelt felek:

- a programok finanszírozását befolyásoló döntéshozók;
- végrehajtási intézményrendszer;
- releváns egyéb programok döntéshozói és végrehajtói;
- a célsoporthoz kapcsolódó civil szereplők.

A kérdőíves felmérés célja megérteni a beavatkozás indokait, feltárni a beavatkozási logikát és megérteni a kedvezményezett motivációkat és tapasztalatokat.

A kérdőíves felmérések alapvető jellemzői:

- a minta mérete és a mintaválasztási módszer reprezentativitása;
- az elfogadható válaszadási arányok biztosítása;
- a kérdőív alapos megtervezése;
- a kontrollcsoport kialakítása.

A felmérések legfontosabb kérdései támogatási programoknál általában:

- a program ismertsége és elérhetősége;
- a hatékonysággal való elégedettség, szemben a program kitűzött céljaival;
- várt és elért eredmények és hatások;
- önértékelés;
- a támogatási programba való jelentkezés motivációja;
- a támogatottak viselkedésére gyakorolt hatások;
- az eredeti tevékenységhez való hozzáadott érték;
- a hatások jelentkezésének időhorizontja.

A fókuszcsoporthoz az értékelések egy jól használható módszere. Lényege, hogy strukturált vita formájában feltárja a résztvevők nézeteit és elképzeléseit és azok folyamatos finomítását. Először a piackutatásban használták, ma már azonban széles körben használják a társadalomtudományokban és az értékelésekben is.

A fókuszcsoporthoz céljai és előnyei:

- összefogja a különböző érdekelt feleket, és nagy mennyiségű információt viszonylag rövid idő alatt összegyűjt;

- a módszer lehetővé teszi az értékelő számára, hogy megvizsgálja a résztvevők különböző perspektíváit és érdekeit;
- a módszer különösen értékes olyan témák vagy területek elemzéséhez, ahol eltérő véleményeknek adnak hangot, vagy amelyek különösen összetett kérdéseket tartalmaznak.

A szakértői panel egy speciális munkacsoport, amelyet az értékelés során, annak támogatására hoznak létre. A szakértői panelek általában független szakértőkből állnak, akik az értékelt program által lefedett területeken elismertséggel rendelkeznek. A folyamatot a különböző forrásokból származó információk szintézisére, különböző nézőpontok ütköztetésére használják annak érdekében, hogy végül általános következtetéseket vonjanak le. A szakértői panelek a beavatkozásról és annak hatásairól szóló értékelés támogató eszközei, magában foglalják a beavatkozással kapcsolatos fő információkat, valamint a programot megelőző időszak tapasztalatait és a külső körülmények felmérését.

Az esettanulmányok egy támogatási program mélyreható vizsgálatát jelentik. Fontos, hogy felmérjük az adott beavatkozás környezetét, és lehetőleg minél több nézőpontot jelenítsünk meg. Rendszerszintű megközelítés jellemzi az esettanulmányt, amely egyedi esetekből próbál általánosítani, illetve mélyfúrásokat végezni. Különös figyelmet fordít a kontextusra és a részletekre, a komplex, valós életbeli kölcsönhatások és folyamatok megértése van a középpontban.

Az esettanulmányokat általában a következőkre használjuk:

- a beavatkozások működési mechanizmusainak feltárása;
- a kritikus elemek azonosítása;
- a végrehajtás elemzése;
- a programok tényleges hatásainak elemzése, illusztrációja.

5.3.6. Hatásértékelési módszerek

Az alábbiakban bemutatjuk a leggyakrabban használt hatásértékelési módszereket, amelyek a leginkább használatosak az uniós társfinanszírozású fejlesztési programok területén:

- tényellentétes hatásértékelés;
- makroökonómiai hatásmodellek;
- elméleti alapú hatásértékelés.

5.3.6.1. Tényellentétes hatásértékelés⁴⁸⁷

A tényellentétes hatásértékelés célja annak feltárása, hogy egy-egy program, beavatkozás „milyenre működik”. A módszer lényege, hogy összehasonlítja a programban részt vevő (a továbbiakban kezelt csoportként hivatkozunk rájuk), illetve a programból kimaradó (a továbbiakban kontrollcsoportként hivatkozunk rájuk), megfelelően kiválasztott egyedek (vállalatok, személyek stb.) teljesítményét.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ Nyikos (2017a): i. m. 488–492.

⁴⁸⁸ Lásd például Nyikos et al. (2020): i. m.

A módszer nagyszámú kedvezményezett esetében használható, azonban csak akkor, ha nem terjed ki a teljes populációra. Ebből adódóan jól alkalmazható például a fejlesztéspolitika keretében felhasznált vállalati, illetve képzési támogatások hatásosságának vizsgálatára, mivel itt rendelkezésre áll a támogatásokban részesülő, illetve nem részesülő csoport is. Nem (vagy csak nehézkesen) használható például az olyan általános, mindenkit érintő állami beavatkozásoknál, mint például az adókedvezmény.

A módszerre azért van szükség, mert nem lehet egyszerűen összehasonlítani az adott támogatott program előtti és utáni, illetve a programban részt vevők és nem részt vevők teljesítményét. Az első esetben nem tudjuk, hogy mi történt volna a támogatottal, ha nem vesz részt a programban, a másikon pedig nem lehetünk biztosak abban, hogy a programban részt vevők és kimaradók között eleve nincs különbség. A cél az lenne, hogy megtudjuk, mi lett volna a programban részt vevőkkel, ha nem vesznek részt a programban, és ezt összevessük azzal a helyzettel, amelyet a támogatott program után elért. Mivel az a helyzet, hogy a támogatott nem vesz részt a programban, nem megfigyelhető, ezért szükség van ennek a nem létező helyzetnek (angolból átvett szóval tényellentétes – *counterfactual* – helyzetnek) a mesterséges megkonstruálására. A módszerek minden esetben ennek a tényellentétes állapotnak a megalkotását célozzák megfelelő kontrollcsoport kialakításával.

Az alkalmazott módszereket két típusba sorolhatjuk:

- kísérleti hatásértékelés;
- kvázi kísérleti hatásértékelés.

A kísérleti hatásértékelés esetében már magát a programot is a későbbi értékelés szempontjait figyelembe véve alakítják ki. A támogatottakat és a programból kimaradókat ebben az esetben véletlenszerűen választják ki (hasonlóan az orvosi kísérletekhez) a program előtt, és a program zárása után a két csoport teljesítményét pedig egyszerűen összehasonlítják.

Például, ha a program célja a vállalatoknál a foglalkoztatás növelése, egyszerűen, két kivonással megkapható a program hatása:

$$[A1(t + 1) - A0(t + 1)] - [A1(t - 1) - A0(t - 1)]$$

Ahol:

$A1(t + 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programban részt vevő vállalatoknál a program után.

$A0(t + 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programból kimaradó vállalatoknál a program után.

$A1(t - 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programban részt vevő vállalatoknál a program előtt.

$A0(t - 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programból kimaradó vállalatoknál a program előtt.

A véletlen kiválasztás azért működik, mert ebben az esetben bizonyítható, hogy kellően nagyszámú vizsgált egyed esetén a program előtt a részt vevő és a kimaradó csoport átlagos mutatói nem térnek el szignifikánsan, azaz „eléggé hasonlóak”.

A kvázi kísérleti hatásértékelési módszerekkel olyan programok hatásossága is vizsgálható, amelyeknél a kiválasztás nem véletlenszerű volt. Mivel az uniós programok esetében cél, hogy a támogatásokat azok kapják, akik a program megtervezői szerint megfelelnek valamilyen kritériumoknak, ezért az uniós programok területén szinte soha nem fordul elő a véletlen kiválasztás. A véletlen kiválasztás nagy előnye, hogy mind a megfigyelhető (például egy támogatott vállalat

pénzügyi, foglalkoztatási mutatói vagy egy képzésben részt vevő neme, életkora, iskolai végzettsége), mind a nem megfigyelhető (például egy támogatott vállalat menedzsmentjének tervei, ambíciói vagy egy képzésben részt vevő egyéni ambíciói) változókra igaz, hogy nincs szignifikáns különbség a kezelt és a kontrollcsoport jellemzői között. A kvázi kísérleti módszerek egyik fő törekvése, hogy a nem megfigyelhető változók hatásait kiszűrje.

A kvázi kísérleti hatásértékelésnek négy módszere ismert:

- párosítás (*matching*);
- különbségek különbsége (*double difference*);
- szakadásos vizsgálat (*regression discontinuity*);
- instrumentális változók módszere (*instrumental variable*).

A *párosítás* lényege, hogy megfigyelhető változók alapján alakítanak ki egy, a támogatottakhoz a program előtt eléggé hasonló kontrollcsoportot (azt, hogy két csoport mikor eléggé hasonló, a módszer alkalmazójának kell eldöntenie). A program lezárása után pedig összevetve a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményét, megkapjuk a program hatását. (Ebben az esetben úgy tekintünk a kontrollcsoportra, mintha ők lennének a támogatásban részt vevő vállalatok abban a nem létező esetben, ha nem vettek volna részt a programban.)

Előnye: könnyen érthető a módszer logikája.

Hátránya: a nem megfigyelhető változókat nem tudja kezelni.

A *különbségek különbsége* módszer lényege, hogy összeveti a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményét a program előtt és után, és ezekből különbséget képezve kapjuk meg a program hatását. A dupla kivonás miatt a vizsgált időben állandó (például az ágazat, amelyben a támogatást kapott vállalat működik) és azon változók, amelyek mindkét csoportra azonosan hatnak (például az általános gazdasági környezet), kiesnek, ezért nem torzítják a hatás mérését.

Előnye: az időben állandó és a kezelt, valamint a kontrollvállalkozásokra ugyanúgy ható nem megfigyelhető változók kezelése.

Hátránya: nehezebben érthető.

A *szakadásos vizsgálat* logikájának lényege, hogy egy „pont” környezetében feltételezhetően az egyedek eléggé hasonlóak egymáshoz. Egy olyan pályázat esetében például, ahol egy adott ponthatárt elérők kapnak támogatást, az alatta levők pedig nem, a ponthatárnál csak egy kicsit jobban és egy kicsit alulteljesítők között feltehetően nincs jelentős különbség. Ezért a ponthatárnál egy kicsit több pontot kapottakat vehetjük kezelt, az egy kicsit alulteljesítőket pedig kontrollcsoportnak. A program lezárulása után pedig a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményének összevetésével megkapjuk a program hatását.

Előnyei: az időben változó nem megfigyelhető változókat kezeli, könnyen érthető.

Hátránya: csak lokális hatásokat tud mérni, mivel csak a kezelt és a kontrollcsoportok egy részét tudja bevonni a vizsgálatba (a ponthatár környékén lévők).

Az *instrumentális változók* módszerének lényege, hogy olyan változókat von be az elemzésbe, amelyek nem mozognak együtt a támogatás hatását befolyásoló nem megfigyelhető változokkal, de a programban való részvétellel igen. Ezzel a plusz információval jobban tudja mérni ez a módszer a program hatását, mint egyéb módszerek.

Előnye: az időben változó nem megfigyelhető változókat kezeli.

Hátránya: nehezen érthető.

„Tényellentétes hatásvizsgálat a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások kkv-kra gyakorolt hatásairól Magyarországon” (kivonat)

A kutatási kérdések: A kis mértékű támogatásoknak van-e hatásuk a támogatott kkv-k teljesítményére? Van-e különbség a visszatérítendő és a vissza nem térítendő támogatások hatásaiban? Ezek a hatások eltérnek-e a gazdaságilag fejlettebb és gazdaságilag kevésbé fejlett régiókban egymástól?

Az értékelés leírása: Bár a vállalatok nagy összegű támogatásokat kapnak a strukturális alapokon keresztül, korlátozott a tudásunk a különböző támogatási típusok hatásairól. A kohéziós politika kkv-kra vonatkozó céljainak elérése érdekében a visszatérítendő támogatások jelentősége megnőtt. Meglehetősen kevés számú vizsgálat készült a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások hatásairól. Mindkét támogatási forma egyaránt elérhető volt fejlettebb és a kevésbé fejlett magyarországi régiókban.

Módszertan: Az elemzés tényellentétes hatásvizsgálattal készült: becsült részvételi valószínűség szerinti párosítást használt, amelyet kiegészített a különbségek különbsége módszer, hogy megvizsgálhatók legyenek a különböző típusú támogatások hatásai a vállalatok teljesítményére. Az elemzés először a legközelebbi szomszéd párosítás módszerével kiválasztotta a támogatott kkv-k kontrollpárjait úgy, hogy azok gazdasági adataikban hasonlítottak a támogatott vállalatokhoz egy évvel a támogatás megszerzése előtt, illetve ágazatukban, régiójukban és működési idejükben. A párosítás eredményeképpen adódott a támogatott és kontrollvállalatok csoportja, amelyek a legfontosabb megfigyelhető jellemzőikben így azonosak voltak. Ezután a különbségek különbsége módszerrel a konstans meg nem figyelhető változók hatásait kiszűrték.

Eredmények:

- A visszatérítendő támogatások magasabb számú statisztikailag szignifikáns hatással bírnak.
- A kkv-knak juttatott támogatások jobban hatnak a kevésbé fejlett régiókban.

Ezek az eredmények csak bizonyos típusú támogatásokra, vállalatokra, gazdasági környezetre igazak, további hasonló értékelések szükségesek azon következtetés levonásához, hogy a visszatérítendő támogatások hatékonyabbak.

Forrás: Béres Attila – Závecz Gergő: Tényellentétes hatásvizsgálat a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások kkv-kra gyakorolt hatásairól Magyarországon. 2016

5.3.6.2. Makroökonomiai hatásmodellek

Az előzőekben bemutatott hatásértékelések alapvetően a kedvezményezettek szintjén, a kedvezményezettek állapotában végbement változások mentén szemléltetik az intézkedések hatásmechanizmusait, illetve igyekeznek ezeket számszerűsíteni.

A hatásértékeléseknek ugyanakkor létezik egy makroökonomiai szinten értelmezett verziója is, amely a fejlesztéspolitikai beavatkozások keretében a gazdaságba jutó pénzügyi források

összességének a makroökonómiai környezetben és környezetre kifejtett hatásával foglalkozik.⁴⁸⁹ Vagyis ezek a modellek a beavatkozások által közvetlenül érintett szereplőknél, szereplők által jelentkező hatásokon túlmutató (a GDP-ben, foglalkoztatásban, bérekben stb. megjelenő), tova-
gyűrűző változások nyomon követését ragadják meg.

A fejlesztéspolitikai intézkedések ilyen típusú hatásvizsgálatára különféle gazdasági modellek terjedtek el. A modellek egymástól az általuk alkalmazott gazdaságelméletek, rendelkezésre álló adatok tekintetében és az ezekből adódó kalibrálásukban különböznek. Az Európai Bizottság által használt, fejlesztéspolitikai szempontból releváns modellek:

- HERMIN-modell;
- QUEST III-modell;
- RHOMOLO-modell.

Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd annak jogutódjaként a Miniszterelnökség megbízásából a fentiekől részben eltérő modell készült. Az úgynevezett makroregionális (GMR) modell bevonja a földrajzi dimenziót is a modell kalibrálása során, több okból:⁴⁹⁰

- minden beavatkozás a tér egy adott pontjában történik, és annak hatásai onnan terjedhetnek tovább távolabbi pontokba;
- az induló effektus a pozitív vagy negatív agglomerációs hatások eredményeképpen felfokozódhat, vagy akár kisebbé is válhat már viszonylag rövid távon;
- a beavatkozás eredményeképpen esetlegesen kiváltott munka- és tőkemigráció tovább növelheti vagy csökkentheti a kiinduló hatásokat, amelyek révén a gazdaság térszerkezete is átrendeződhet (dinamikus agglomerációs hatások);
- az előbbi földrajzi hatások következtében ugyanolyan értékű és szerkezetű fejlesztéspolitikai beavatkozások – azok eltérő térbeli eloszlásai révén – eltérő makroökonómiai eredményeket vonnak maguk után. Ezen különböző eredmények kimutatására a tér nélküli, hagyományos modellek nem képesek, következésképpen az általuk adott hatások torzítottak lesznek.

30. szövegdoz: Makrogazdasági becslések

A 2004–2006-os és a 2007–2013-as becslések eredményei szerint, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által használt GMR-Magyarország modell alapján az európai uniós támogatások a gazdaság kínálati oldalának támogatásával a technológiai fejlődésen, a fizikai és a humán tőke minőségének javításán keresztül tartós pozitív hatással vannak a gazdasági növekedésre.

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007–2013-ig tartó időszakában, a programozási időszak végére (2015) a modell alapján a GDP volumene körülbelül 9%-kal lenne magasabb, mint a támogatások nélkül lett volna, abszolút számokra lefordítva ez mintegy 2700 milliárd forintot jelent. A foglalkoztatottak száma pedig 2015-re mintegy 5%-kal lenne magasabb a támogatások nélküli helyzethez képest, ez körülbelül 200 ezer főt jelent.

⁴⁸⁹ Nyikos (2013a): i. m. 165–185.

⁴⁹⁰ Attila Varga – Péter Járosi – Tamás Sebestyén: *Modeling the Economic Impacts of Regional R&D Subsidies: The GMR-Europe Model and Its Application for EU Framework Program Policy Impact Simulations*. 2011.

Egyben megfigyelhető a foglalkoztatási hatások elhalványulásának jelensége:

- a technológiai fejlődés és a beruházási támogatások miatt a gazdaság tőkeintenzitása nő;
- a támogatások rövid távú keresleti hatásának elhalványulásával a gazdaság növekedési dinamikája lassul, így a foglalkoztatási szint nem tartható fenn azon a szinten, mint a program végrehajtása során.

Az EU-s támogatások 2020-ig tartó makrogazdasági hatásainak becslésekor Keresztély (Keresztély Tibor: *Az EU-transzferek felhasználásának eredményessége és makrogazdasági hatásai*. 2013. Online: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/770/2/Keresztely_Tibor_thu.pdf) arra kereste a választ, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására hogyan alakul Magyarország felzárkózása, többek között GDP-adatokat alapul véve. A HERMIN-modell alapjait felhasználó, de azt egyben továbbfejlesztő vizsgálatai alapján azt találta, hogy a vizsgált időszakban minimális mértékű felzárkózás valószínűsíthető, azzal, hogy az EU-s támogatások esetleges csökkenése lassítaná a GDP-növekedés ütemét, ugyanakkor a források összetételének változása (K+F, humántőke-fejlesztésre és innovációra fordított kiadások növelése) gyorsítaná a GDP növekedését 2020-ig.

Forrás: Béres szerkesztése

5.3.6.3. Elméleti alapú hatásértékelés

Az elméleti alapú hatásértékelés (*theory based impact evaluation*) célja, hogy beazonosítsa az egyes támogatási típusok hatásmechanizmusait, tesztelje, hogy az egyes lépések hogyan működnek, és melyek a befolyásoló tényezők. Ez a típusú vizsgálat elsősorban kvalitatív információkat használ, és megpróbálja feltárni a hatásmechanizmus minden egyes lépését. Az értékelés irodalomfeldolgozáson, kérdőíves felméréseken, interjúkon és esettanulmányokon keresztül próbálja ezeket a lépéseket beazonosítani. A módszer akkor működik igazán jól, ha a kvalitatív eszközöket kiegészítik kvantitatív vizsgálatokkal, tipikusan ilyen a tényellentétes hatásértékelés. Az elméleti alapú hatásértékelés egyik gyakran alkalmazott módszere az úgynevezett bayesi hálózatelemzés (*Bayesian network analysis*). A hálózatelemzés célja, hogy beazonosítsa a támogatások hatásmechanizmusainak egyes lépéseit, és ezekhez lehetőség szerint ok-okozati irányokat, valamint valószínűségeket rendeljen.

31. szövegdozoz: Példa a bayesi hálózatelemzésre

Azt szeretnénk kiszámítani, mekkora a valószínűsége, hogy a számítógépünk nem fog bekapcsolni, és nem fogunk tudni rajta dolgozni.

Áramkimaradás esetén a gép biztosan nem működik, az áramkimaradás valószínűsége 10%. Abban az esetben, ha a gép hibásan működik, 50% a valószínűsége, hogy nem fog bekapcsolni, a hibás működés valószínűsége pedig 20%. A kérdés: mekkora a valószínűsége, hogy a gép nem fog bekapcsolni?

A megoldáshoz írjuk fel az összes lehetséges eseményt:

Áramkimaradás	Hibás működés	
0	0	A gép bekapcsol.
1	0	A gép nem kapcsol be.
0	1	A gép 50%-os valószínűséggel kapcsol be.
1	1	A gép nem kapcsol be.

Az összes lehetséges esemény valószínűsége összesen 100%, mivel valamelyik biztosan bekövetkezik. Ha felírjuk az összes lehetséges esemény valószínűségét, kiszámíthatjuk, mekkora a valószínűsége, hogy a gép bekapcsol. Az áramkimaradás és a hibás működés egymástól függetlenek, ezért az együttes bekövetkezésük valószínűsége $10\% \times 20\% = 2\%$. Annak valószínűsége, hogy csak áramkimaradás van, és nincs hibás működés: $10\% - 2\% = 8\%$. Annak valószínűsége, hogy csak hibásan működik, és nincs áramkimaradás, $20\% - 2\% = 18\%$. Ha ez utóbbit korrigáljuk a hibás működéshez társítható 50%-os bekapcsolási valószínűséggel, akkor megkapjuk, hogy a hibás működés miatt a gép $18\% \times 50\% = 9\%$ -os valószínűséggel nem kapcsol be. Ha ezt a hármat összeadjuk, megkapjuk, hogy a gép: $2\% + 8\% + 9\% = 19\%$ -os valószínűséggel nem kapcsol be.

Az előzőek könnyen beilleszthetők a fejlesztéspolitikai logikába is: a számítógép működése a program működését szimbolizálhatja, az okok pedig a program működését befolyásoló tényezőket (például a támogatás nagysága, a kiválasztási kritériumok, a gazdasági környezet vagy a kedvezményezett menedzsmentjének motivációs szintje).

Forrás: Béres szerkesztése

5.3.7. Félidei felülvizsgálat

A monitoring- és értékelési tevékenységekhez kapcsolódó fogalom a programok előrehaladásának félidei felülvizsgálata. A 2014–2020-as időszakhoz képest szintén jelentős változás a korábbi, eredményességmérési keret néven bevezetett pozitív és negatív ösztönzőrendszer és teljesítménytartalék megszűnése.⁴⁹¹ Előbbi helyett az úgynevezett rugalmassági összeg intézményét alkalmazzák a 2021–2027-es időszakban. Ugyanakkor a rugalmassági összeg logikája más, mint a korábbi teljesítménytartaléké. Míg 2014–2020-ban a teljesítménytartalék felhasználását a programokban meghatározott indikátorcélokhoz mért előrehaladás alapján lehetett felhasználni vagy elveszíteni (egy viszonylag bonyolult számítási módszertan alapján), addig a rugalmassági összeg lényege – nevéből is kikövetkeztethetően, hogy a hétéves programvégrehajtás során a kezdeti tervekhez képest felmerülő új kihívások kezelésére álljon rendelkezésre tartalékforrás a programokban, ne legyen a programok teljes kerete megítélve a kedvezményezettek számára, ami csökkenti a kohéziós politika reagálókészségét az új kihívásokra.

A rugalmassági összeg tagállamokként eltérő nagyságú attól függően, hogy a programokról elfogadott határozatban a 2026. és 2027. évre vonatkozóan milyen EU-s hozzájárulási összeg lett megállapítva. A rugalmassági összeg ezen két év EU-s hozzájárulásának 50%-a, és programonként szükséges nyilvántartani.

⁴⁹¹ Ennek részletes leírását lásd: Nyikos (2017a): i. m.

A rugalmassági összeg nem hozzáférhető a projektek támogatására mindaddig, amíg az Európai Bizottság határozatot nem hoz a rugalmassági összeg felhasználásának megerősítéséről. A felhasználással kapcsolatos döntést az Európai Bizottság a programok előrehaladásának félidős felülvizsgálata alapján hozza meg. A felülvizsgálatra 2025. március 31-ig kerül sor, és a tagállamok végzik el a programjaik vonatkozásában. A felülvizsgálat eredményét az Európai Bizottságnak kell benyújtani. A felülvizsgálat során az alábbiakat kell figyelembe venni:

- a 2024-ben elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokban megjelölt új kihívások;
- amennyiben a program szempontjából releváns, az integrált nemzeti energia- és klímaterv végrehajtásában elért eredmények;
- a szociális jogok európai pillére alapelveinek érvényesítése terén elért eredmények;
- az érintett tagállam vagy régió társadalmi-gazdasági helyzete, különös tekintettel a területi szükségletekre, figyelembe véve minden jelentős negatív pénzügyi, gazdasági vagy társadalmi fejleményt;
- a vonatkozó értékelések főbb eredményei;
- az outputmértérföldkövek teljesítése terén elért eredmények, figyelembe véve a program végrehajtása során felmerült főbb nehézségeket.

A felülvizsgálat eredménye alapján a tagállam javaslatot tesz a rugalmassági összeg felhasználására, valamint ha azt a tagállam a program félidős felülvizsgálatát követően szükségesnek tartja, vagy ha a 2024-es releváns országspecifikus ajánlások indokolják, a tagállam programmódosítási javaslatot is benyújthat a Bizottságnak. A módosításoknak az alábbiakat kell tartalmazniuk:

- a források módosított összege prioritásonként;
- módosított vagy új indikátor-célértékek.

Ezt követően az Európai Bizottság jóváhagyja a módosított programot, beleértve a rugalmassági összeg végleges elosztását is. Amennyiben a félidős felülvizsgálat eredményeképpen a tagállam úgy ítéli meg, hogy a programot nem kell módosítani, az Európai Bizottság:

- a felülvizsgálat benyújtását követő három hónapon belül határozatot fogad el, amelyben megerősíti a rugalmassági összeg végleges elosztását; vagy
- amennyiben szerinte viszont szükség van program(ok) módosítására, a felülvizsgálatot követő két hónapon belül felkéri a tagállamot arra, hogy nyújtson be módosított programot.

A Bizottság jelentést készít a félidős felülvizsgálat eredményéről, és 2026 végéig benyújtja azt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.