

FEJLESZTÉSPOLITIKA

Fejlesztéspolitikai programok
értékelése és monitoringja

Hajdu Szilvia



Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Budapest

FEJLESZTÉSPOLITIKA

FEJLESZTÉSPOLITIKAI PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE ÉS MONITORINGJA

SZERZŐ:
HAJDU SZILVIA



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM, BUDAPEST, 2023

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Szerző:

© Hajdu Szilvia

Szakmai lektor:

Béres Attila

A kézirat lezárásának dátuma:

2023. február 23.

Első kiadás

Kiadja:

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Borítóterv: Friebert Máté
Olvasószerkesztő: Dorogi Katalin
Tördelőszerkesztő: Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-566-2

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. Az eredményorientált irányítás	5
1.1. Miért fontos a programozás?	7
1.2. A beavatkozási logika	9
1.3. Monitoring és értékelés	11
1.4. Az intézményrendszer	13
1.4.1. <i>Monitoring</i>	13
1.4.2. <i>Értékelés</i>	14
2. A fejlesztéspolitikai programok monitoringja	16
2.1. Indikátorok	16
2.1.1. <i>Indikátorok típusai</i>	18
2.1.2. <i>Indikátorok fajtái</i>	20
2.2. Monitoringbizottságok	21
2.2.1. <i>A monitoringbizottságokra vonatkozó jogszabályi előírások</i>	22
2.3. Éves teljesítmény-felülvizsgálat	24
2.4. Adatszolgáltatás és teljesítményjelentés	25
3. A fejlesztéspolitikai programok értékelése	27
3.1. Értékelések típusai	27
3.2. Az értékelések fókuszai	28
3.3. Az értékelés megtervezése, a feladatleírás (ToR).....	29
3.4. Az értékelési terv	31
3.5. Hatásértékelési módszerek	32
3.5.1. <i>Tényellentétes hatásértékelés</i>	33
3.5.2. <i>Makroökonómiai hatásmodell</i>	35
3.5.3. <i>Elméleti alapú hatásértékelés</i>	35
4. Eredményorientációs törekvések a fejlesztéspolitikában	37
Fogalomtár.....	40
Irodalomjegyzék.....	42

1. AZ EREDMÉNYORIENTÁLT IRÁNYÍTÁS

A Kohéziós Politikát, de ez igaz minden fejlesztési programra, azzal a céllal hajtjuk végre, hogy javuljon az emberek életminősége, az ország versenyképessége és környezeti állapota. Minden fejlesztési elképzelésnél azt kell szem előtt tartani, hogy a kitűzött céljaink teljesüljenek, a fejlesztések érdemi hozzáadott értéket képviseljenek.

Az eredményorientált irányítás logikája:

A célorientált, vagy más néven eredményorientált irányítási (angolul: results-based management, vagy RBM) módszer a fenti elven alapul. Jellemzője, hogy a programokat és projekteket egy olyan szemlélet mentén hatjuk végre, amelynek keretében a célok teljesüléséhez vezető folyamatról folyamatos visszacsatolást kapunk, és ezen információk alapján döntünk a programirányítást érintő beavatkozásokról, további lépésekről.

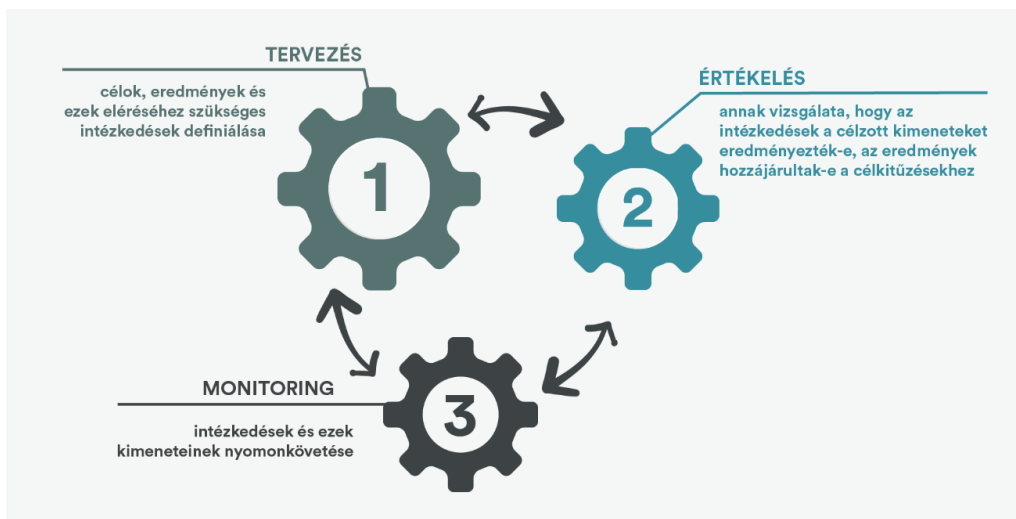
Az eredményorientált irányítás egy olyan folyamat, amely a folyamatos tanulást helyezi a középpontba: mit hogyan csináltunk eddig, és a döntéseket ezen tudás birtokában javítjuk, módosítjuk.

A tanulás nemcsak a meglévő programokkal elérhető eredmények biztosítását garantálja, hanem a részvételen és az elköteleződésen (ownership) keresztül 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.¹

Az eredményorientált végrehajtás alábbi elemei folyamatos körforgásban állnak:

- tervezés/programozás: mik a szükségleteinkből levezetett céljaink és az azok eléréséhez szükséges intézkedések,
- végrehajtás: az intézkedéseket hajtjuk végre („csináld”),
- monitoring: az intézkedések kimeneteinek számbavétele,
- értékelés: az intézkedéseink kimenetei és a célokban elért eredmények között van-e kapcsolat,
- tanulás: vonjuk le a következtetéseket,
- korrigálás: amennyiben szükséges, korrigáljuk az intézkedéseket a levont következtetések alapján, majd
- tervezés: a célok és a célok eléréséhez szükséges intézkedések megszabása,
- és így tovább.

¹ HAJDU et al. 2017.



1. diagram: Az eredményorientált végrehajtás kulcstevékenységei
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

A monitoring, az értékelés és a tervezés szorosan kapcsolódik egymáshoz, hiszen a tervezés keretében meghatározott célok nélkül a monitoring és az értékelés keretében nem tudnánk, hol tartunk a megvalósításban, míg a monitoring és az értékelés keretében begyűjtendő tapasztalatok nélkül nem tudnánk megtervezni a jövőbeni célokat, intézkedéseket.

Az intézményrendszer elköteleződése az eredményorientált irányítás iránt – értelem-szerűen – kritikus feltétel, enélkül az irányítás 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 (pl. 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 projektekkal milyen eredményt, a fejlesztési célhoz hasznosan hozzájáruló projektkimenetet valósít meg a kedvezményezett. Másik példa lehet, amikor a végrehajtási intézmény ódzkodik attól, hogy olyan kedvezményezetteknek biztosítson támogatást, amelyek ugyan adott esetben kiváló projektötlettel rendelkeznek, de nem rendelkeznek hosszú, tőkeerős életúttal. Attól való félelmében, 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 értékeljék az eredményorientált irányítást, és lehetőség szerint inkább működési kultúraként tekintsenek rá, semmint előírásra, amelyet kötelezően figyelembe kell venni. 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.²

1.1. Miért fontos a programozás?

Az eredményorientált irányítás szempontjából a programtervezési (vagy az ún. programozási) folyamat kritikus jelentőségű, hiszen ennek során jönnek létre azok a célok, amelyeket az RBM során nyomon követünk.

A tervezés lényege a célok meghatározása és a célokhoz rendelt elvárt eredmények, valamint ezzel párhuzamosan, a programozás során azon intézkedések meghatározása, amelyek a kitűzött eredmények teljesülését elérhetővé teszik. A programozás során rendeljük hozzá az erőforrásokat az intézkedésekhez.

Eredményorientáció szempontjából a programozás legfontosabb eleme az ún. beavatkozási logika meghatározása. Utóbbi az, ami leírja a kitűzött eredmények és a kiválasztott beavatkozások közötti összefüggést (az intézkedések *hatásait* az eredményekre), azt a logikai relációt, amely alapján feltételezhetjük, hogy a beavatkozásaink sikeresek lesznek.

Miért fontos a jó programozás³?

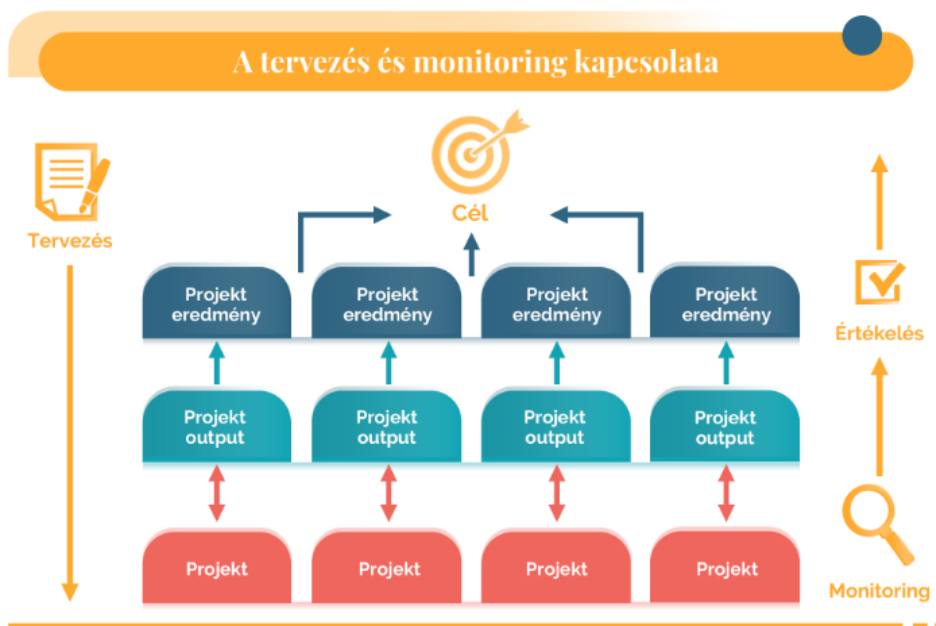
- Egyrészt, mert enélkül a programokra fordított források rossz időben vagy rossz módon kerülhetnek felhasználásra, ami nem a kívánt eredményekkel járhat. Leegyszerűsítve: megfelelő tervezés nélkül a fejlesztési források elköltése nem más, mint elszalasztott lehetőség arra vonatkozóan, hogy jobbá tegyük a mindennapjainkat, vagyis fejlesszük társadalmi-gazdasági és környezeti állapotunkat.
- Másrészt megfelelő programozás nélkül váratlanul érhetik a végrehajtókat kihívások, felmerülő problémák, amelyek ad hoc kezelése a teljes fejlesztési program kudarcával járhat.

² HAJDU et al. 2017.

³ HAJDU et al. 2017.

- Harmadrészt pedig a programozás révén tudatában lehetünk annak, hogy az elért eredmények tényleg azok-e, amelyeket megcélzottunk.

Monitoring és értékelés szempontjából a harmadik vetületnek van a legnagyobb jelentősége, ezt a 2. diagram: A tervezés és a monitoring kapcsolata mutatja be.



2. diagram: A tervezés és a monitoring kapcsolata
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

A program keretében támogatott projektek kimeneteket hoznak létre (pl. bővül egy támogatott vállalatnál a termelőkapacitás), amelyek hozzájárulnak a kitűzött eredményekhez (pl. növekedjen az adott vállalatnál az árbevétel). Az eredmények összessége fog hozzájárulni ahhoz a célhoz, amelynek elérése érdekében az adott programot megtervezünk és végrehajtjuk (pl. az ország versenyképességének növekedése).

A programozás során a célhoz program-, illetve projektszintű, számszerűsíthető eredményeket, valamint a projektekhez – a pénzügyi támogatás fejében – elvárt kimeneteket (ún. outputokat) rendelünk.

A monitoring keretében a kimeneteket követjük nyomon, az értékelés során pedig számba vesszük az elért eredményeket és azt, hogy a kimenetek mennyiben járultak hozzá azokhoz. Ha jó volt a programozás (és a külső feltételek is kedvezőek voltak),

akkor ez a hozzájárulás szignifikáns és pozitív, ha nem volt jó a programozás és a hozzájárulás előfordulása véletlenszerű, akkor tulajdonképpen nem lehet alátámasztani a kimenetek finanszírozásának (a projektek támogatásának) értelmét (ez nem zárja ki, hogy a projektek finanszírozása előnnyel járt a gazdasági és a társadalmi jóllét szempontjából, de ezt nem tudjuk alátámasztani).

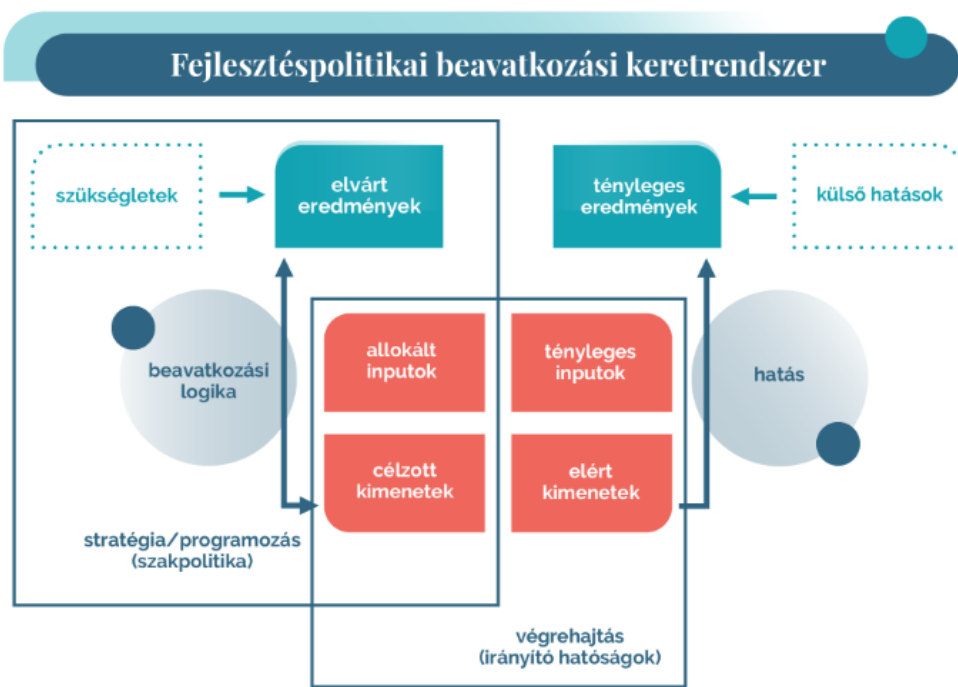
1.2. A beavatkozási logika

Az előző fejezetben a kimeneteknek az eredményekhez való hozzájárulásaként hivatkozott jelenséget tehát szakszóval beavatkozási logikának nevezzük.

A beavatkozási logika fogalmazza meg a kitűzött eredmények és a kiválasztott beavatkozások közötti tervezett összefüggést (az intézkedések hatásait az eredményekre), azt a logikai relációt, amely alapján feltételezhetjük, hogy a beavatkozásaink sikeresek lesznek. Mindezt a tervezés során határozzák meg. Enélkül a monitoring (és az értékelés) nem képes ellátni az érdemi funkcióját, vagyis a kitűzött célokhoz mért előrehaladást nyomon követni és a beavatkozásoknak az eredményekhez való hozzájárulását elkülöníteni.

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.⁴

⁴ HAJDU et al. 2017.



3. diagram: Fejlesztéspolitikai beavatkozási keretrendszer
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

Egy példán keresztül szemléltetjük a keretrendszer logikáját. Tegyük fel, hogy a szükséglet az, hogy egy adott térségben lévő munkaerőhiány okán fontos távolabbi térségek elérhetőségét javítsuk. Ekkor az egyik lehetséges kitűzött eredményünk az lesz, hogy közlekedési időmegtakarítást érjünk el. Az eredménycélhoz rendelt intézkedésünk a vasútvonalak felújítása. Ennek alapján a beavatkozási logika az, hogy a vasútvonalak felújítása (és az így csökkenő menetidő) révén időmegtakarítás érhető el, és ez javítja a közlekedési elérhetőséget.

Az így meghatározott tevékenységekhez inputokat (rendelkezésre álló forrásokat) és elérendő kimeneteket (outputokat) rendelünk.

Az előző példánál maradva, a fejlesztési program keretében a kedvezményezettek arra kapnak támogatást, hogy vasútvonal-felújítást kivitelezzenek. Az elérendő kimenet meghatározott hosszúságú (km) vasútvonal felújítása.

Az irányító hatóságok feladata ezen intézkedések végrehajtása, amelynek során a monitoring keretében azt vizsgálják, hogy a meghatározott input-output kombinációk végrehajtása a terveknek megfelelően történik-e.

A példánál maradva: adott egységnyi támogatás felhasználása mellett a tervek szerint halad-e a vasútvonal felújítása a kedvezményezett által. Ha a monitoring keretében azt látjuk, hogy a források 50%-nak felhasználása mellett még csak a vasútvonal 10%-nak felújítására került sor, akkor feltételezhetjük, hogy valamilyen beavatkozásra van szükség. Az eltérésnek oka lehet például egy időközben beálló költségnövekmény magas inflációs környezetben.

Az intézkedések végrehajtását követően az értékelési tevékenység keretében fogjuk vizsgálni azt, hogy a megvalósult fejlesztések ténylegesen hogyan hatottak a tényleges eredményekre. Ez két szempontból érdekes:

- *Egyrészt* nem biztos, hogy az intézkedéseket sikerült abban az input-output kombinációban megvalósítani, ahogy terveztük, ez értelemszerűen az elért eredményekre is kihathat.
- *Másrészt* a tényleges eredményekre nem kizárólag a kohéziós fejlesztések hatnak, hanem külső tényezők is (így pl. hiába valósítottuk meg a tervezetteknek megfelelően az input-output kombinációkat, mégsem sikerült elérni a kitűzött eredményt). Ahhoz, hogy lássuk a fejlesztéseink érdemi és az eredményekre gyakorolt hatásait, szükséges tehát az értékelési tevékenység.

A fenti példában az értékelés azt fogja megvizsgálni, hogy a kitűzött eredménynek megfelelően sikerült-e időmegtakarítást elérni, és ebben mekkora szerepe volt a fejlesztési program keretében finanszírozott vasútfelújításnak (azaz az értékelés jelen esetben a program hatását vizsgálja). Ha a hatás pozitív és szignifikáns, akkor érdemes tovább folytatni ezt a beavatkozást (amennyiben persze a szükségletek alapján továbbra is indokolt). Ha nem, akkor meg kell vizsgálni, hogy milyen más intézkedésekkel lehet jobban hatni az időmegtakarítás elérésére.

Egy beavatkozásilógika-levezetést bemutató példát a 2.1 fejezet is tartalmaz.

1.3. Monitoring és értékelés

A monitoring és az értékelési tevékenységek az eredményorientált irányítás során kiemelt jelentőségűek, hiszen ezek segítségével tudjuk meghatározni, hogy a fejlesztési beavatkozásaink a kitűzött cél mentén haladnak-e előre.

A monitoring kifejezés etimológiailag a latin *moneo*: figyelmeztetni szóból származik (valamire vagy valakire utal, aki figyelmeztet). A monitoring a gyakorlatban nyomon követést jelent, amelyen keresztül a döntéshozók folyamatos visszajelzést kapnak arról, hogy a beavatkozások inputjai (vagyis a rendelkezésre álló erőforrások) hogyan teljesítenek az előirányzott kimenetek szempontjából, illetve a kimenetek hogyan teljesítenek az elvárt szinthez képest.

A monitoringtevékenység ugyanakkor nemcsak egy „áttekintő” funkció, hanem magában foglalja a kimenetek előrehaladásának célok szerinti vizsgálatát és a következtetések levonását is (lásd az 1.1 fejezetet). Önmagában az, hogy tudjuk, a beavatkozások keretében támogatott projektek milyen kimeneteket mutattak fel, nem jelent monitoringot, ha nem értelmezzük az eredményeket, vagyis nem vetjük össze az előrehaladást az előzetes elvárásokkal.

A jól beágyazott monitoring és az értékelési tevékenységek egyértelműen hozzájárulnak a fejlesztési programok sikeres végrehajtásához, azon belül pedig segítik a programok eredményességét. Fontos ezen kijelentés kapcsán ugyanakkor, hogy mindkét tevékenységnek *beágyazottnak* kell lennie: amennyiben a monitoring és az értékelési következtetések nem hasznosulnak, nem csatornázódnak be a döntéshozatalba, sem a monitoring, sem az értékelés önmagában nem képes garantálni a fejlesztések sikerét.⁵

Az értékelés szó angol megfelelője (evaluation) a francia *évaluer* szóból ered, amelynek jelentése „megtalálni valaminek az értékét”, vagy „értékelni”. A fejlesztéspolitikában értékelés alatt egy 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, hogy a céljaink elérése érdekében melyek azok az eszközök, amelyek működnek, és melyek nem.

Az értékelés irányulhat egy beavatkozásra, de akár egy programra vagy egy stratégiára is.

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 a szabálytalanság, illetve a csalás gyanúját vonja maga után. Az eredményorientált megközelítés ugyanakkor – ahogy fent említettük – a programok minőségi megfelelését értékeli, és nem a szabályszerű megfelelést vizsgálja. A két elv jól megfér egymás mellett, amennyiben sem az eredményorientáció, sem a szabályszerűség igénye nem lép túl a hatáskörén, és nem megy a másik rovására.⁶

⁵ HAJDU et al. 2017.

⁶ HAJDU et al. 2017.

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

1. táblázat: A monitoring, az értékelés és az ellenőrzés funkciók jellemzői
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

1.4. Az intézményrendszer

1.4.1. Monitoring

Az irányító hatóságok jellemzően saját monitoring szervezeti egységet működtetnek, és felelnek a felelősségi körükbe tartozó programok és az azokból finanszírozott projektek monitoringjáért, ezen túl azon monitoringtevékenységekért, amelyeket számukra a vonatkozó jogszabályok előírnak (lásd a 2. fejezetben).

Magyarországon fontos szerep jut a központi monitoring szervezeti egységnek is (a kézirat időpontjában ez a Monitoring és Értékelési Főosztály, amely a Miniszterelnökségen belül a területfejlesztésért és az uniós források felhasználásáért felelős tárca nélküli miniszter irányítása alatt áll), amelyet az uniós fejlesztésekért felelős miniszter irányít. A központi monitoring szervezeti egység módszertani és adatszolgáltatási támogatást nyújt az irányító hatóságoknak, amely keretében Magyarországon egységes értelmezés és módszertan alapján látják el a monitoringtevékenységeket az egyes irányító hatóságokban, és ezáltal az előálló adatok egységessége is javarészt biztosítható. Ennek az adatok országos aggregálhatósága szempontjából van jelentősége (pl. egyes programokban előálló adatok, ha azoknak eltérő a mértékegysége – pl. km/m –, nehezen lennének aggregálhatók, vagy csak nagyon idő- és munkaigényes adattisztítás után, ami felesleges adminisztratív terhet jelentene).⁷

⁷ HAJDU et al. 2017.

Az irányító hatóságok és a központi monitoring szervezeti egység feladatait az alábbi jogszabályok tartalmazzák részletesen:

- 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról (II. és IV. fejezetek)
- 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről (9. §)

1.4.2. *Értékelés*

Az uniós szabályok nem határozzák meg, hogy a tagállamoknak milyen módon kell ellátniuk az értékelési tevékenységet. Az értékeléseket hüvelykujjszabály szerint a program végrehajtásáért felelős hatóságoktól funkcionálisan független szakértők végzik (tekintettel arra, hogy az értékelések megállapításainak visszahatásai lehetnek a fejlesztési programokra), ami Magyarországon (és általában a tagállamokban), közbeszerzés keretében beszerzett külső értékelőket jelent, míg maga az intézményrendszer elsősorban értékelésmenedzsmenttel foglalkozik.

Az értékelésmenedzsmentet Magyarországon a központi értékelési szervezeti egység (hasonlóan a monitoringhoz, a kézirat időpontjában ez is a Monitoring és Értékelési Főosztály) látja el, az irányító hatóságok javaslatainak felhasználásával.⁸

Az értékelésmenedzsment lépései:

- az értékelési témakörök időbeni, közbeszerzési szempontú csoportosítása az értékelések ütemtervével összhangban: ez az értékelési terv összeállítását jelenti (ezt részletesebben lásd a 3.4 fejezetben);
- az értékelési közbeszerzések előkészítése és lefolytatása;
- a közbeszerzések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- szerződéskötés a közbeszerzésekben kiválasztott értékelőkkel;
- a szerződések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése: ez praktikusán a kiválasztott értékelők munkájának és az egyes értékelések szakmai, pénzügyi felügyeletét jelenti, konkrétan:
- az ún. feladatleírások 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;

⁸ HAJDU et al. 2017.

- az elkészült értékelések véleményeztetésének lefolytatása és ezek továbbítása az értékelő felé, valamint annak nyomon követése, hogy az észrevételeket átültették-e és
- a szerződések teljesítésigazolása és a kifizetések teljesítése.

2. A FEJLESZTÉSPOLITIKAI PROGRAMOK MONITORINGJA

Ebben a fejezetben bemutatjuk a fejlesztési programok monitoringjára vonatkozó követelményeket, melyeket az uniós jogszabályok fektetnek le.

Ennek keretében, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy:

- a tagállamoknak ún. teljesítménymérési keretet (vagyis a programok előrehaladását mérő indikátorokat) kell meghatározniuk, 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).⁹

2.1. Indikátorok

„Adatok nélkül csak egy újabb ember vagy, akinek véleménye van.”

(W. Edwards Deming amerikai statisztikus)

Az indikátorok kulcsszereplői a monitoringtevékenységnek, és ezáltal az eredmény-alapú irányításnak. Az indikátorok segítenek abban, hogy ne ösztönök, spekulációk, elterjedt elméletek vagy elfogultság, esetleg hamis feltételezések alapján hozzunk döntéseket, hanem ún. evidencia- vagy tényalapon. A másik kifejezéssel bizonyítékokon alapuló döntéshozatalnak hívott eljárás egy olyan folyamat, amely hozzájárul ahhoz, hogy a lehető legjobb döntések szülessenek az összes rendelkezésre álló bizonyíték felhasználásával.

Annak érdekében, hogy a monitoringtevékenység elérje a célját, azaz a kimeneteket és eredményeket mérni tudjuk, valamilyen módon számszerűsíteni szükséges ezeket. Ezt a célt szolgálják az indikátorok.

⁹ HAJDU et al. 2017.

A szó a latinból származik, az *indicare* ige jelentése „kifejt, rámutat”. Indikátorok nélkül lehetetlen lenne ellátni a monitoring- és értékelési tevékenységeket, hiszen nélkülük nem lenne lehetőség vizsgálni, mérni a fejlesztéspolitikai intézkedések kimeneteit, eredményeit.¹⁰

A megfelelő indikátorok kiválasztása kapcsán fontos aláhúzni, hogy egy indikátor akkor képes megragadni egy fejlesztéspolitikai beavatkozás kimeneteit és eredményeit, ha megfelel az alábbi, általános érvényű módszertani feltételeknek¹¹:

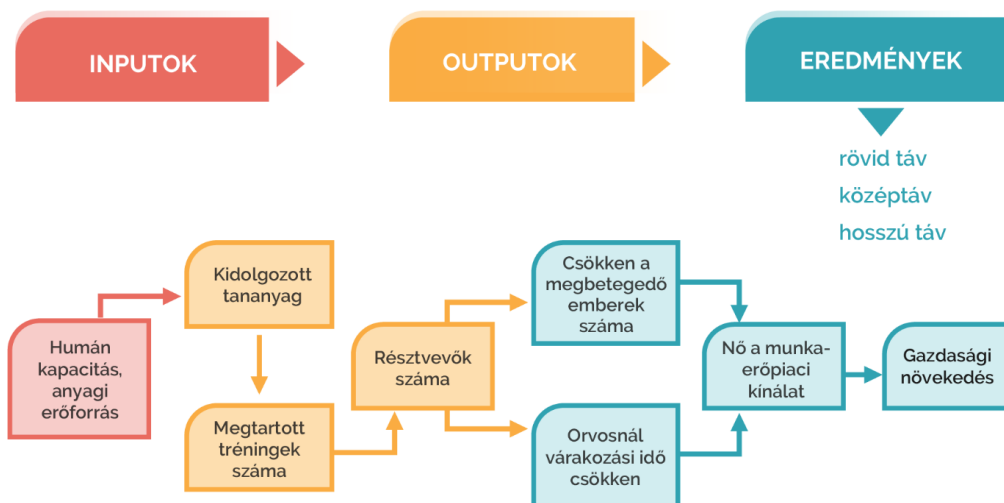
- Legyen érvényes és jelentéssel bíró (releváns).
- Legyen érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából. (Az érzékenység arra utal, hogy képes legyen érzékenyen reagálni a vizsgált jelenség változására, mégpedig gyorsan és megbízható módon.)
- Legyen kutatásokkal megalapozott.
- Legyen statisztikailag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

¹⁰ HAJDU et al. 2017.

¹¹ HAVASI 2007.

2.1.1. Indikátorok típusai

Az indikátorok típusait és összefüggéseiket a 4. diagram: Az indikátorok típusai egy példán keresztül szemléltetve segítségével mutatjuk be.



4. diagram: Az indikátorok típusai egy példán keresztül szemléltetve
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

Bármilyen világjárvány negatív gazdasági hatásai nyilvánvalóak. Fejlesztéspolitikai szempontból szükséglet tehát a megbetegedések, fertőzések kockázatának csökkentése. A kapcsolódó eredménycél ebben a kontextusban nem más, mint hogy csökkenjen a megbetegedő emberek száma. Ez az eredmény további járulékos eredményeket is indukálhat, pl. az orvosnál töltött várakozási idő csökken, és mindezek révén összességében javul a munkaerőpiaci kínálat, ami elősegíti a gazdasági növekedést.

Ezeket az eredménycélokat ún. eredményindikátorokon keresztül rögzítjük. Az indikátor onnantól válik indikátorrá (többek között, de leginkább), hogy konkrétan számszerűsíti az elérni kívánt célt azáltal, hogy mértékegységgel bír és konkrét mérték fejez ki (pl. -10%) egy megadott időtávon. Az eredményindikátorok értékére nem kizárólag a fejlesztéspolitikai beavatkozásaink fognak hatni, ezért kiindulási értékük az intézkedések megkezdésekor nem zérus, hiszen éppen az a célunk, hogy a meglévő szintről az intézkedések révén negatív vagy pozitív irányba elmozduljon. A példánknál maradvá: a megbetegedő emberek száma jelenleg 1000 fő, az eredménycélunk -10%-os csökkenés, vagyis -100 fő a beavatkozást követő 3. hónap végén.

A beavatkozási logika keretében meghatározzuk a konkrét fejlesztéspolitikai intézkedést, amely most szemléletformáló tananyagok kidolgozását és erről szóló tréningek

megtartását jelenti. Ezek lesznek az outputjaink, kimeneteink. Indikátorra akkor válnak, ha mértékegységet kapnak és konkrét mértéket fejzenek ki, vagyis a példánknál maradván abból indulunk ki, hogy ha 200 fő részesül tréningben, akkor várhatóan őket elkerüli a megbetegedés, de a hibaarányt is figyelembe véve 100 fős csökkenéshez ez elegendő lesz. Az outputindikátorok kiindulási (bázis) értéke a beavatkozás indulásakor nulla, hiszen az outputok a beavatkozásaink kimeneteleként állnak elő.

(Megjegyzés: látható, hogy az outputindikátorok meghatározása nem magától értetődő. Nagyon gondos tervezést, a vonatkozó piaci árszínvonal ismeretét és esetlegesen historikus adatok, egységkötségek feldolgozását igényli annak meghatározása, hogy mekkora elvárt output mellett tud teljesülni a kitűzött cél. Ha túltervezzük a szükséges outputokat, az pénzkidobás, hiszen kevesebbrel is elérhettük volna azt a célt, amelyet kitűztünk. Ha alultervezzük, akkor az elszalasztott lehetőség az eredmény elérése célját illetően.)

Végezetül hozzárendeljük a forrást a kimenetekhez, 200 fő tréningjéhez 10 tréning-alkalmat írunk elő (a kics csoportos részvétel biztosítása érdekében – vegyük észre, hogy ezáltal a megtartott tréningek száma is output indikátorra válik), ennek szükséges lebonyolításához és a vonatkozó szemléletformáló tananyag kidolgozásához 5 millió egységnyi támogatást irányunk elő inputindikátorként.

Nagyon fontos észben tartani, hogy az eredményindikátorok teljesülését a kedvezményezettektől definíció szerint nem kérhetjük számon. Az inputok felhasználása ugyanis nem feltétlenül jelenti az eredmények tényleges elérését. Közbejöhet bármilyen, az intézkedéseinktől független külső tényező (pl. egy új vírusvariáns hatására kirobbanó, elsöprő erejű járvány), amelyet a kedvezményezett nem tud befolyásolni. Továbbá ne feledjük, hogy nem csak az intézkedéseinknek van hatása az eredmények alakulására.

Az intézkedéseink hatásait a tényleges eredményekre ideális esetben értékelés keretében fogjuk tudni kimutatni és nem a kedvezményezettől adatszolgáltatás formájában bekérni.

A fejlesztéspolitikában ugyanakkor sor kerül néhány esetben olyan, ún. közvetlen eredményindikátorok használatára, amelynek változását a kedvezményezett is képes nyilvántartani, így erről a támogató intézményrendszer felé jelenteni, pl. bölcsődefelújítás esetében az output az, hogy a felújítás keretében hány fővel nőtt a bölcsőde férőhelyeinek száma, míg az eredmény az, hogy a ténylegesen ezt felhasználók száma hogyan alakult.

Vegyük észre azonban, hogy a közvetlen eredményindikátorok értelmezhetősége egyes esetekben korlátos. Az eredeti példánknál maradván: 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 személy jelentene arról adatot, hogy megbetegedett-e vagy sem. Ha 100 résztvevő közül 0 személy jelent megbetegedést pl. a részvétel utáni 3 hónapban, akkor a program messzemenően sikeresnek mondható. Ugyanakkor honnan lehetne tudni, hogy mennyi lett volna a rész-

vétel nélkül a megbetegedések száma? Lehet, hogy ugyancsak nulla – akár egyéb, ami fejlesztési programunktól független beavatkozások hatására (mert például az adott vírus lecsengett).

Ebben az esetben a részvétel tulajdonképpen felesleges volt, hiszen a program nélkül sem regisztráltak volna megbetegedést, vagyis nem eredményesen és hatékonyan használták fel a programra fordított kiadásokat. 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 sincs relevanciája egy azonnali eredményindikátor mérésének, hiszen a mérés, gyűjtése érdemi információval tulajdonképpen nem bír. Vagyis ezt a típusú indikátort csak úgy alkalmazhatjuk, hogy mindvégig tisztában kell lennünk azzal, hogy az indikátor értékének változásában külső hatások is szerepet játszottak vagy játszhattak (pl. más programok). Ezt pedig értékelési tevékenységgel lehet kimutatni, vagyis azt, hogy a programnak az indikátor értékének változásában pontosan mekkora szerepe volt.¹²

2.1.2. *Indikátorok fajtái*

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 a szakpolitikai felelősnek releváns.

Azok az indikátorok, amelyekről az Európai Bizottságnak adatot kell szolgáltatni, az ún. *közös indikátorok*. Az Európai Bizottság a közös indikátorok tagállami adatait uniós szinten összesíti és prezentálja. Ezeket az indikátorokat minden tagállam releváns fejlesztési programjában kötelezően alkalmazza. 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 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 indikátorokat szakterületi célkitűzésenként és specifikus célokként határozták meg, az ESZA+ eseté-

¹² HAJDU et al. 2017.

ben egy általános indikátorlistát határoztak meg, amelyet minden beavatkozás esetében, függetlenül annak tématerületétől, egységesen kell alkalmazni.¹³

2.2. Monitoringbizottságok

Ahogy a fejezet elején utaltunk rá, a programok előrehaladását ún. monitoringbizottságoknak kell megtárgyalnia, ez egy uniós jogszabályi előírás a fejlesztéspolitikai végrehajtásra vonatkozóan.

Miért van erre „szükség”?

Az 1. fejezetben, az eredményorientált irányításnál szó volt róla, hogy az elköteleződés terjedelme, a jól működő partnerség kulcsfontosságú abból a szempontból, hogy tovább javítsuk a programok hatásosságát és hatékonyságát (ezen fogalmak magyarázata a 3.2 fejezetben található).

A monitoringbizottságok olyan fórumok, amelyek ezt a funkciót hivatottak betölteni. Az érintett programok szempontjából meghatározó szereplők bevonásával, rendszeresen sor kerül a programok előrehaladásának megvitatására, annak érdekében, hogy a felmerült kihívásokat a lehető leghatékonyabban, mindenki számára elfogadható módon lehessen kezelni, a jó gyakorlatokat pedig intézményesíteni, és továbbadni.

Hozzá kell tenni, hogy egy ilyen intézmény akkor tud jól működni, ha azt komolyan veszik. Amennyiben a monitoringbizottságok működtetését kizárólag a jogszabályi elvárásoknak való megfelelés motiválja, és nincsen valós elhivatottság a döntéshozók részéről a monitoringbizottságokon keresztül bejövő információk, javaslatok megfontolására, beépítésébe a program végrehajtásába, a monitoringbizottság elsődleges funkciója értelemszerűen kiaknázatlan marad.

Egy 2012-ben készült empirikus tanulmány¹⁴ például, amely magyarországi és szlovákiai monitoringbizottságok működését vizsgálta, megállapítja, hogy a vizsgált időszakban a monitoringbizottságoknak viszonylag korlátozott szerepe volt abban, hogy érdemi hatást gyakoroljanak a programok működésére, és elsődleges szempont az EU-követelményeknek való eljárási megfelelés volt, mindazonáltal fontos szerepük volt abban, hogy lehetőségeket biztosítsanak a tanulásra, az információcserére, a szakértői hozzájárulásra és a hálózatépítésre, amelyek nem elhanyagolható előnyei ezeknek a bizottságoknak. Ez fontos hozzáadott érték, hiszen monitoringbizottságok nélkül az érintett szereplőknek limitált lehetőségük lenne arra, hogy rendszeresen, strukturált

¹³ HAJDU et al. 2017.

¹⁴ CARTWRIGHT–BATORY 2012.

keretek között vitathassák meg a programokkal kapcsolatos felvetéseket, ráadásul úgy, hogy a döntéshozók is jelen vannak.

2.2.1. A monitoringbizottságokra vonatkozó jogszabályi előírások

A monitoringbizottságokat a programok elfogadását követő három hónapon belül kell létrehozni. Magyarországon programonként állítják fel a monitoringbizottságokat.

Minden monitoringbizottság maga alkotja meg és fogadja el ügyrendjét, amelyet nyilvánosságra kell hozni, együtt minden, a bizottsággal közölt dokumentummal (ha a nyilvánosságot más jogszabályok nem zárják ki). Magyarországon az irányító hatóságok működtetik a programok szerinti monitoringbizottságokat (ők látják el a titkársági feladatokat) A monitoringbizottságot a tagállam képviselője elnökli, akit a miniszterelnök nevez ki.

Magyarországon a monitoringbizottságok tagjait a végrehajtásról szóló 256/2021. (V. 8). Korm. rendelet határozza meg:

- 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 és
- a civil szervezetek.

A tagok szavazati joggal rendelkeznek, ugyanakkor a monitoringbizottsági üléseken olyan szereplőknek is lehetőségük van részt venni, akik nem számítanak tagoknak (így értelemszerűen szavazati joguk sincs). A meghívható személyeket a hazai jogszabály részletezi. Az Európai Bizottságnak sincs szavazati joga, az üléseken nyomon követési és tanácsadói jelleggel, de kvázi kötelezően vesz részt.

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 ország-specifikus ajánlások megvalósításához,
- a pénzügyi eszközök esetében az azok előzetes 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, valamint
- 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 Fogytékossággal élő személyek jogairól szóló egyezményvel összefüggésben megtett uniós fejlesztéspolitikai tárgyú intézkedéseket.

Az uniós jogszabály lehetőséget biztosít arra is, hogy egy monitoringbizottság több programot is lefedjen. Magyarország ezért a Partnerségi Megállapodás szintjén is működtet egy monitoringbizottságot, azzal a céllal, hogy biztosítva legyen a programok közötti összhang és koordináció. Ezen kívül értelemszerűen monitorozza a Partnerségi

Megállapodásban kitűzött nemzeti célok megvalósulását. Ennek titkársági feladatait a központi koordináció monitoringért felelős szervezeti egysége látja el.

A Partnerségi Megállapodás monitoringbizottság tagjai a hazai jogszabály alapján (tanácskozási joggal más személyek is meghívhatók) és akik egyenlő szavazati joggal rendelkeznek:

- 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 szervezetek,
- a szociális partnerek és
- a civil szervezetek.

2.3. Éves teljesítmény-felülvizsgálat

A monitoringbizottságok mellett ún. éves teljesítmény-felülvizsgálatra is sor kerül, minden évben legalább egy alkalommal (megjegyzés: a 2014–2020-as elnevezése alapján, ami Annual Review Meeting volt, a szakértők erre a fórumra ARM-ként is hivatoznak; bár 2021–2027-es elnevezése Annual Performance Review).

Az éves teljesítmény-felülvizsgálat célja eltérő a monitoringbizottságétól: itt jellemzően kizárólag a programvégrehajtásáról keletkezett adatokat vitatják meg. Ez váltotta fel ugyanis a 2014–2020-as időszakban még alkalmazott éves jelentéseket, amelyeket a tagállamok készítettek el az Európai Bizottság számára. Az írott jelentés helyett 2021–2027-ben tehát felülvizsgálati ülés keretében jelent a tagállam a programok pénzügyi és szakmai indikátorairól, kimeneteiről, eredményeiről. Ezeket az adatokat az ülés előtt legalább egy hónappal kell előzetesen megküldeni a Bizottság részére.

Eltérően a monitoringbizottságoktól, az ülésen érintett végrehajtási problémák elhárítása céljából megtett intézkedésekről a tagállamnak az ülést követő három hónapon belül tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot.

Szintén eltérően a monitoringbizottságtól, az ülés elnöke, az Európai Bizottság, vagy amennyiben a tagállam ezt kéri, a tagállam és az Európai Bizottság közösen tölti be.

2.4. Adatszolgáltatás és teljesítményjelentés

A tagállamoknak minden év január 31-ig, április 30-ig, július 31-ig, szeptember 30-ig és november 30-ig adatokat kell szolgáltatniuk a Bizottság részére, többek között ezek megvitatása zajlik a felülvizsgálati üléseken. Ez az adatkör az alábbi: a támogatásban részesített projektek száma, azok teljes elszámolható költsége, az alapokból nyújtott uniós támogatás és a kedvezményezettek által lehívott teljes (uniós + hazai társfinanszírozás) támogatás összege.

Ezen kívül évente két alkalommal, január 31-ig és július 31-ig az output- és eredmény-indikátorokról is adatot kell szolgáltatni.

Szintén nem negyedévente, hanem csak féléves adatszolgáltatási kötelezettség vonatkozik azokra a projektekre, amelyek nem vissza nem térítendő támogatásban részesülnek, hanem pénzügyi eszköz keretében jutnak finanszírozáshoz. Itt a beküldendő adatok köre: 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, sajtótőke- vagy kvázisajtótőke-befektetések összértéke, amelyeket a program forrásaival garantáltak és ténylegesen kifizettek a végső kedvezményezetteknek.

Az adatok továbbítása minden esetben elektronikusan zajlik.

Az adatok nem aggregáltan küldik meg, hanem egyedi célkitűzésenként és régió-kategóriánként; valamint beavatkozási kategóriánként:

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

A beavatkozási kategóriák célja, hogy a pénzügyi adatokat témánként csoportosítva lehessen nyilvántartani. Ennek alapján, pl. a gazdasági tevékenység kategóriák esetében rendelkezésre áll az az adat, hogy egy-egy ágazat mekkora fejlesztési forrásban részesült.

Az egyetlen monitoringjelentés, amelyet a tagállamoknak el kell készíteni a programozási időszak során, az a záró teljesítményjelentés 2031. február 15-ig. Ezt természetesen szintén az Európai Bizottságnak kell benyújtani, programonként.

Ebben a jelentésben kell egy átfogó elemzést adni azokról a témákról, amelyeket a monitoringbizottságok konzultációs céllal vizsgált (lásd 2.2.1. fejezetet) a végrehajtás során, valamint áttekintést kell adni arról, hogy a program célkitűzései milyen mértékben teljesültek.

A jelentést a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Öt hónapon belül küld észrevételeket a tagállamnak, majd ezek feldolgozására három hónap áll rendelkezésre. Ezután a Bizottság végül két hónapon belül dönt a jelentés jóváhagyásáról.

3. A FEJLESZTÉSPOLITIKAI PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE

Ahogy a korábbi fejezetekben említettük, az értékelési tevékenységgel fogjuk tudni kimutatni, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozásaink milyen eredménnyel jártak, és ezen túlmenően mekkora szerepük volt az eredmények alakulásában.

A fejlesztéspolitikára vonatkozó uniós szabályozás az értékelések elvégzésére vonatkozóan az alábbi kötelezettségeket határozza meg:

- Kötelezően szükséges értékeléseket készíteniük a tagállamoknak a programokról, és ezen értékelések ellátásához szükséges feltételeket is biztosítaniuk kell.
- Az értékeléseknek az eredmények számbavétele mellett azt is be kell mutatniuk, hogyan járultak hozzá a programok az európai stratégiai célokhoz, valamint a GDP növekedéséhez és a munkanélküliség csökkentéséhez.
- Minden értékelést nyilvánosságra kell hozni. Magyarországon az elkészült értékelések itt találhatóak: <https://www.palyazat.gov.hu/ertekeles>.

3.1. Értékelések típusai

Az értékeléseknek három típusát különböztethetjük meg aszerint, hogy a programok végrehajtása szempontjából mikor kerül sor rájuk.

Az ex-ante értékelés a tervezési fázist támogatja, azzal párhuzamosan készülnek az ún. ex-ante értékelések. Ezt az értékeléstípust a 2014–2020-as időszakban még kötelező volt alkalmazniuk a tagállamoknak, a 2021–2027-es időszakban már nem.

Ez a típusú értékelés gyakorlatilag a programtervezés külső és független minőség-biztosítását jelenti. 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.¹⁵

Az ún. on-going értékelés a programok végrehajtása közben készülnek. Legjellemzőbb az ún. félidei értékelés.

Ezen értékelések célja, hogy lehetőséget teremtsenek még a végrehajtási időszak során az esetlegesen szükséges korrekciókra, következményük a programok részbeni újratervezése.

¹⁵ HAJDU et al. 2017.

Végül az ex-post értékelés a leggyakrabban előforduló értékeléstípus, aminek az oka, hogy a végrehajtás során a már megvalósult projektek mentén elegendő mennyiségű evidencia áll rendelkezésre ahhoz, hogy érdemi következtetéseket lehessen levonni.

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 elérhetőek legyenek, ezért általában a tapasztalatok közvetlenül a következő költségvetési időszak programjainak tervezésébe már csak részben, korlátozottan tudnak beépülni.¹⁶

Összességében ez jelenti az értékelések legnagyobb hátrányát, hogy akkor tudnak jó értékelések készülni, amikor a programok végrehajtása már a vége felé közeledik, de ekkor már a következő időszak programjai is tervezés alatt állnak, és tekintettel arra, hogy az értékelések elkészítése időigényes folyamat, fennáll a veszélye, hogy az értékelések megállapításai nem hasznosulnak.

3.2. Az értékelések fókuszai

Az értékelések fókuszai azok az elvek, amelyek mentén egy-egy értékelést le kell folytatni. Az uniós források esetében ezek az alábbiak:

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

Relevancia alatt azt értjük, hogy az értékelés megvizsgálja, hogy az adott beavatkozások mennyire képesek a szükségleteinket az általunk kitűzött módon befolyásolni. Ez a szempont az ex-ante értékelések esetében kiemelt szempont, ugyanis a beavatkozási logika megalkotásakor gyakorlatilag a relevanciát keressük – vagyis hogy mely intézkedés lesz az, amely képes a kitűzött eredményeket elérni.

A hatásosságon keresztül azt vizsgáljuk, hogy a beavatkozás milyen mértékben érte el, vagy várhatóan fogja elérni a céljait és eredményeit.

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 elérhetőek lettek volna-e a bekövetkezett változások, illetve azok kevesebb vagy több erőforrás felhasználásával jártak volna-e. A vizsgálat részét képezi

¹⁶ HAJDU et al. 2017.

a hatékonyságot csökkentő tényezők (például túlzott adminisztratív költségek) beazonosítása.¹⁷

A koherencia keretében azt vizsgálja az értékelés, hogy a beavatkozás összeegyeztethető-e más beavatkozásokkal egy országban, ágazatban vagy intézményben. Amennyiben egymással ellentétes hatású intézkedések finanszírozására kerül sor, a hatások kiolthatják egymást. A koherencia lehet külső (amikor a programon kívüli meglévő stratégiákhoz, programokhoz viszonyítunk), vagy belső (amikor a programon belül egyéb intézkedésekkel vetjük össze a vizsgálatunk tárgyát).

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

3.3. Az értékelés megtervezése, a feladatleírás (ToR)

Az értékelések végrehajtása azután kezdődik, hogy rendelkezésre áll az értékelési terv (ezt lásd részletesen a 3.4 fejezetben). Az ebben szereplő tervezett értékelések végrehajtásának az alább kifejtett lépései vannak.

A legelső és legfontosabb lépés az ún. értékelhetőségi vizsgálat. Ennek keretében megnézzük, hogy az értékelési tervben szereplő tervezett értékelés egyáltalán lefolytatható-e. Ha igen, vagyis az értékeléshez minden feltétel rendelkezésre áll, elindítható az értékelési folyamat. Ha egyes feltételek még nem adottak, mert pl. a program előrehaladása elmarad a tervezettől, és ezért a kitűzött értékelés sem folytatható le, mert pl. nem lesz elegendő adat, amelyet értékelni lehetne, akkor érdemes egy későbbi időpontra halasztani az értékelés lefolytatását. Végül ha az derül ki, hogy az értékelés nem végezhető el, akkor vagy újra kell definiálni az értékelés tárgyát, vagy dönteni kell az adott értékelés elvetéséről.

Az értékelési folyamat az értékelésben érdekelt felek azonosításával indul, de ennél is fontosabb, hogy be kell vonni őket az értékelési folyamatba. Ez a lépés magában foglalja érdekeik és elvárásaik megértését azért, hogy be tudjuk vonni őket a pontos értékelési kérdések kidolgozása érdekében (abból kiindulva, hogy kulcsfontosságú szereplőként ők értik, ismerik a leginkább a program részleteit). Fejlesztéspolitikai szempontból általában az irányító hatóság és a szakpolitikai felelős biztosan az érdekelt felek között lesz, de akár kulcsfontosságú kedvezményezettek bevonására is sor kerülhet.

Ezután szükséges felmérni az értékeléshez rendelkezésre álló forrásokat. Az erőforrások közé tartoznak a pénzeszközök, az idő, a jóváhagyási folyamatok stb. Ezek

¹⁷ Hajdu et al. 2017.

felmérése értelmesszerűen azért fontos, hogy az értékelés ne „csődöljön be” menet közben, de azért is, mert hogy az értékelést úgy ütemezzük, hogy a megállapításai érdemben hasznosulhassanak. Az is fontos, hogy egy kellően magas vezetői szint is megfelelően elköteleződjék, a jóváhagyási folyamatok ne álljanak nála (pl. az értékelőknek járó díjazás teljesítése stb. kapcsán), mert ezek az egész értékelési folyamatra demotiválóan hathatnak.

Az értékelések lefolytatásának kulcs-, ha nem a legfontosabb lépése az értékelési kérdések meghatározása. Ezt az ún., angol kifejezéssel Terms of Reference (ToR) tartalmazza, sok esetben így hivatkoznak rá az értékelésekben járatos szakemberek. 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. 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: pl. a kvantitatív elemzéshez szükséges adatok rendelkezésre állása, az értékelés időtartama lehetővé teszi-e az érdekelt felek teljes körű bevonását (pl. interjúk, fókuszcsoportok keretében). Irreális olyat elvárni az értékelőtől, amelynek a 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 értékelési 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 a minőségi programtervezés és végrehajtás irányába orientálja a döntéshozókat.¹⁸

Az értékelések lefolytatását követően az értékelések megállapításait értelmezni kell és közérthető formában rendelkezésre bocsátani, terjeszteni, disszeminálni (pl. értékelési konferencián előadni, szakújságban megjelenteni). Az uniós értékelések vonatkozásában minden esetben kötelező az értékelési megállapítások nyilvános honlapon való közzététele.

Végül, de nem utolsósorban, viszont ez már nem az értékelésmenedzser feladata, az az ideális, ha az értékelés megállapításai beépülnek a programokkal kapcsolatos döntéshozatalba, hiszen az értékelési tevékenység nem öncélú, hanem célja az eredményalapú iránítás támogatása. Az értékelésmenedzsernek abban lehet szerepe, hogy időről időre összehívja az érdekelt feleket, és emlékezteti őket az értékelések megállapításaira és a megfogalmazott javaslatok, ajánlások gyakorlati adaptálhatóságára.

¹⁸ HAJDU et al. 2017.

3.4. Az értékelési terv

Mi az értékelési terv, és hogyan készül?

Annak érdekében, hogy az értékelések tervezése és végrehajtása nyomon követhető legyen, valamint az értékelésmenedzsment lefolytatásához szükséges feltételek rendelkezésre álljanak, kötelezően értékelési tervet kell készíteni a tervezett programértékelésekről a programozási időszak indulásakor (a programok felállítását követő egy éven belül, és a monitoring bizottság hagyja jóvá, akkor is, ha az évek során módosításra kerülne sor).

Az értékelési tervet a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége állítja össze az irányító hatóságok és a szakpolitikai felelősök bevonásával.

Az értékelési terv a programidőszak végéig, jelen időszakban 2029. december 31. elkészítési határidővel tartalmazhatnak értékeléseket.

Az értékelési terv az egyik központi eleme egy jól működő értékelési rendszernek. Az értékelési terv legfőbb eleme a tervezett értékelések leírása:

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

Egy-egy értékelés vonatkozhat egyetlen programra, de vizsgálhat egy vagy több témakört több, vagy akár az összes program tekintetében. Ettől függően az értékelési tervben szerepelnek *programszintű*, *tematikuscél-szintű* és *átfogó* értékelések. A program-, illetve a prioritásszintű értékelések olyan specifikus célokra terjednek ki, amelyek kifejezetten egy programban jelennek csak meg, *tematikuscél-szintű* vagy *átfogó* értékelések pedig akkor készülnek, ha több program tartalmaz hasonló cél szerinti beavatkozást (pl. energiahatékonysági cél), de attól függően, hogy ki a célcsoport – lakosság, vállalkozások vagy közintézmények –, eltérő programokban lettek betervezve az intézkedések.

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 okoz-e átfedést a javasolt értékelési témakör.

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.

Értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítása esetén szükséges annak ellenőrzése, hogy:

- az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredmények és hatások vizsgálata biztosított-e;
- prioritási tengelyenként legalább egy darab hatásértékelés lefolytatása biztosított-e.¹⁹

3.5. Hatásértékelési módszerek

Az értékelések lehetnek kvalitatívák, vagy kvantitatívák.

A fejlesztéspolitikai értékelések során leggyakrabban alkalmazott kvalitatív módszertanok jellemzően az irodalomfeldolgozás és a rendelkezésre álló dokumentumok áttekintése (pl. már elkészült értékelések feldolgozása akár más országokból, ez különösen az ex-ante értékelések során lehet hasznos), a program szempontjából fontosnak azonosított szereplőkkel való interjúzás (pl. érdekeltekkel, kedvezményekkel, célcsoportokkal stb.), a kérdőíves felmérés, a fókuszcsoport (strukturált vita formájában feltárja a résztvevők nézeteit és elképzeléseit), szakértői panel (általában független szakértőkből állnak, akik az értékelt program által lefedett területeken elismertséggel rendelkeznek, a módszert információk szintézisére, különböző nézőpontok ütköztetésére használják) és az esettanulmány.

A kvantitatív értékelési módszerek jellemzője, hogy számszerűsíthető adatokból nyernek ki információt. A kvantitatív adatok olyan információkkal szolgálnak, amelyekkel meg lehet válaszolni olyan kérdéseket, mint „Hányan?“, „Mennyi volt az eredmény?“ és „Mennyibe került?“. Kvantitatív adatok gyűjthetők felmérésekkel vagy kérdőívekkel, vagy meglévő adatbázisokból. A fejlesztéspolitikában a programmenedzsment során keletkezett összes adatot az ún. EUPR-rendszerben tárolják, ez minden adatot tartalmaz a projektek pénzügyi jellemzőiről és indikátorairól, így a kvantitatív értékelések esetében az EUPR általában primer adatforrásként jelenik meg.

¹⁹ HAJDU et al. 2017.

A kvantitatív adatok feldolgozása történhet egyszerűbb (átlag, medián stb. számítások) és összetettebb (pl. regressziós modellek) statisztikai módszerekkel.

Az értékelési módszerek egyik válfaja az ún. hatásértékelés (impact evaluation). A vizsgálat ezeknél a módszereknél kifejezetten arra irányul, hogy az intézkedéseink *hatását* számszerűsítse (tényellentétes hatásértékelés), illetve a hatásmechanizmusokat beazonosítsa (elméleti alapú hatásértékelés).

A kvantitatív hatásértékelés jellemzően ökonometriai módszerekre támaszkodik azon, az eredményekben bekövetkezett változások meghatározására, amelyek egy adott beavatkozásnak tulajdoníthatók, ok-okozati elemzés alapján.

3.5.1. *Tényellentétes hatásértékelés*

A tényellentétes hatásértékelés olyan összehasonlító módszer, amely magában foglalja azon csoportra vonatkozó eredmények összehasonlítását, amely részesült támogatásban („kezelt csoport”) egy olyan csoport eredményeivel, amely minden tekintetben hasonló az előző csoporthoz („összehasonlító/kontrollcsoport”), az egyetlen különbség az, hogy az összehasonlító/kontrollcsoport nem részesült támogatásban.

Az összehasonlító csoport arról szolgáltat információt az értékelés során, hogy mi történt volna a támogatásban részesült csoport egyedeivel, ha nem lettek volna „kitéve” a támogatásnak. Ehhez egy kontrafaktuális, vagyis tényellentétes állapotot hozunk létre (ökonometriai módszerekkel) annak érdekében, hogy a nem létező, nem megtörtént helyzetet felhasználhassuk ahhoz, hogy kimutassuk, milyen hatásokkal járt a megtörtént helyzet.

Miért van erre a bonyolult megoldásra szükség? Azért, mert ha egy személy részt vesz egy munkaerőpiaci programban (támogatottá válik), nem tudjuk megmondani, hogy a program után azért kapott-e munkát, mert részt vett, vagy egyébként is kapott volna. Ha az utóbbi eset áll fenn, akkor a program hatása ugyanis nulla. Ahhoz, hogy a program hatását ki tudjuk mutatni, elő kell idéznünk egy olyan helyzetet, mintha a személy nem kapott volna támogatást, hogy össze tudjuk hasonlítani azzal a helyzettel, amikor kapott.

Ezt a helyzetet többféle módon teremthetjük elő. Egyrészt ún. kísérleti hatásértékelést folytatunk le, amelynek a feltételei meglehetősen ritkán adóttak. Ekkor ugyanis a programot már eleve úgy tervezik meg, hogy a támogatottak kiválasztása teljesen véletlenszerűen történik, minden kiválasztási kritérium nélkül, és így egyszerűen összehasonlíthatók a program után azok, akik jelentkeztek támogatásra, de nem kaptak (kontrollcsoport) azokkal, aki jelentkeztek támogatásra és kaptak (kezelt csoport). Ha azt látjuk, hogy a kezelt csoportból a program után sokkal nagyobb számban jutottak munkához, mint a kontrollcsoportból, akkor a kettő különbsége lesz a program tényleges hatása.

Ugyanakkor a programok támogatottjait – különböző okokból – jellemzően nem véletlenszerűen választják ki. Ekkor kvázi hatásértékelésre lesz szükség.

A kvázi kísérleti hatásértékelésnek négy módszere ismert.²⁰

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.)

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 (pl. az ágazat, amelyben a támogatást kapott vállalat működik) és azon változók, amelyek mindkét csoportra azonosan hatnak (pl. az általános gazdasági környezet) kiesnek, ezért nem torzítják a hatás mérését.

A *szakadós 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.

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

A tényellentétes hatásértékelési módszerek mindegyikére igaz, hogy csak akkor alkalmazhatók, ha a program nagyszámú kedvezményezettet támogat, mert ekkor lesz elegendő egyed a kontroll- és a kezelt csoportban is. A tényellentétes hatásértékelés nem használható olyan esetekben, ahol a támogatás nagyon egyedi (pl. egy bizonyos autópályaszakaszhoz nem fogunk tudni egy olyan másik autópályaszakaszt találni kontrollként, amely hasonlít hozzá, illetve nagyon általános támogatási formáknál [pl. adókedvezmény]).

²⁰ HAJDU et al. 2017.

Példa tényellentétes hatásértékelésre:

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21681376.2020.1805351?need-Access=true&role=button>

3.5.2. *Makroökonómiai hatásmodell*

A tényellentétes hatásértékelés a kedvezményezettek állapotában bekövetkezett változások mentén mutatja be a programok hatásait.

Makroökonómiai szinten programok, beavatkozások GDP-re, munkaerőpiacra stb. gyakorolt hatásait makroökonómiai hatásmodellekkel vizsgáljuk.

A hatásértékelések ezen verziója tehát a fejlesztéspolitikai beavatkozások keretében a gazdaságba jutó pénzügyi források összességének a makroökonómiai környezetben és környezetre kifejtett hatásával foglalkozik.²¹

Az Európai Unió is alkalmaz hatásmodelleket, melyeknek három típusa van: Hermin, Rhomolo, Quest III (ezek részletes kifejtésétől, tekintettel azok módszertani összetettségére, itt eltekintünk).

A hatásmodellekkel készült elemzéseket az Európai Bizottság rendszerint a Kohéziós Jelentésekben teszi közzé, a legutolsó kiadás itt elérhető, és a honlapon a Kohéziós Politika GDP-re mért hatását bemutató ábra is található: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

Akiket mélyebben, tudományos szinten érdekel a hatásmodellek mechanizmusa, az alábbi PhD-értekezésben nyerhetnek mélyebb betekintést:

http://phd.lib.uni-corvinus.hu/770/1/Keresztely_Tibor.pdf

3.5.3. *Elméleti alapú hatásértékelés*

Az elméleti alapú hatásértékelés (theory based impact evaluation) célja, hogy arra az értékelési kérdésre is választ kaphassunk, hogy egy beavatkozás *miért* működik jól vagy rosszul.

Ahogy fenn láttuk, az előző két hatásértékelési módszer elsősorban azt mutatja ki, hogy egy programnak, beavatkozásnak van-e hatása, vagyis jól működik-e, de arra már nem tudnak válaszolni, hogy ez milyen okokra vezethető vissza.

A hatásértékelés elméleti alapú megközelítése feltérképezi az ok-okozati láncot a bemenetektől az eredményekig és a hatásig, és teszteli a mögöttes feltételezéseket.

²¹ NYIKOS 2013.

Az értékelésnek két szakasza van: a fogalmi és az empirikus. Az előbbiben az érdekelt felek bevonásával meghatározásnak egy ok-okozati mechanizmust, az utóbbiban pedig tesztelik ezt.

Az ok-okozati mechanizmus – gyakran a változás elméleteként (Theory of Change – ToC) is hivatkoznak rá – keretében feltérképezzük azt az „útvonalat”, amely egy projekttől vagy beavatkozástól várhatóan eredményhez vezet. Figyelembe veszi a mögöttes feltételezéseket, kockázatokat és a kontextuális feltételeket.

A tesztelési fázisban több módszertan alkalmazható. Az egyik leggyakrabban használt módszer az ún. Bayesian Network Analysis. A módszer keretében az érdekelt felektől, kulcsszereplőktől felméri azt, hogy mekkora valószínűséget rendelnek egy-egy kimenethez a fogalmi fázisban meghatározott változáselmélet elemei között.

A módszer remekül alkalmazható ex-ante értékelések során, a beavatkozási logika meghatározásakor.

Egy elméleti alapú hatásértékelés elérhető itt:

https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/01_tbe_support_to_large_enterprises_rel.pdf

4. EREDMÉNYORIENTÁCIÓS TÖREKVÉSEK A FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN

Amellett, hogy az eredményorientált irányítás akkor tud a legjobban érvényesülni, ha a programozás, a monitoring és az értékelés hármasa a teljes programirányítási időszakon keresztül, egymásba forrva érvényesül, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó kohéziós jogszabályokban létrehozta egy eszközt kifejezetten azzal a céllal, hogy az eredményorientált irányítási szemlélet érvényesülhessen. Ez az ún. teljesítménykeret, amely egy negatív és egy pozitív ösztönzőből álló rendszer.

A pozitív ösztönző egy meghatározott összegű pluszforrásra (ez az ún. teljesítménytartalék) jelentett jogosultságot, amennyiben a program kitűzött céljai teljesültek. A negatív ösztönző az volt, hogy a kitűzött céloktól való elmaradás esetében ezt a pluszforrást nem lehetett felhasználni, az extrém rossz teljesítés pedig további, meghatározott mértékű forráselvonáshoz vezetett.

Az volt a cél, hogy ez az ösztönzőrendszer érdekeltté tegye a tagállamokat abban, hogy a kitűzött eredmények mentén irányítsák a programokat annak érdekében, hogy elkerüljék a forrásmegvonást, jól teljesítés esetén pedig hozzájussanak a teljesítménytartalékhoz vagy akár további forrásokhoz. Azon prioritási tengelyek teljesítménytartaléka ugyanis, amelyek a nem megfelelő teljesítményből adódóan felszabadultak (mert a rosszul teljesítő prioritás nem használhatta fel), a tagállam döntését követően szabadon szétoszthatók voltak a jól teljesítő prioritásokra.

A teljesítménytartalék összege prioritási tengelyenként 5-7% közötti, jellemzően 6%-os összegben lett meghatározva, ez a forrás ugyan a tagállamé volt, de nem lehetett felhasználni a prioritási tengelyeken a félidei teljesítményértékelés előtt (2019).

A teljesítménykeretbe a tagállam választotta ki az indikátorokat, ezek lehetnek output- és eredményindikátorok is, valamint ún. kulcsfontosságú lépések, amelyek azt voltak hivatottak kifejezni, hogy a végrehajtás elindult, de a projektek összetettsége miatt 2018. végére érdemi output még nem volt felmutatható (pl. olyan prioritási tengelyek esetében alkalmazták ezt, amelyek hosszú átfutási idejű, nagy infrastrukturális projekteket finanszíroztak). A lényeg az volt, hogy a tagállamok úgy válasszák ki az indikátorokat a teljesítménykeretbe, hogy azok megragadják a prioritás intézkedéseinek jellegét, vagyis lefedjék a prioritás pénzügyi forrásainak legalább 50%-át.

A tagállamok vagy irányító hatóságok két időpontra határoznak meg célokat: első körben 2018. december 31-i teljesítési határidővel úgynevezett mérföldköveket, míg 2023. december 31-i teljesítési határidővel pedig célokat. (A 2023-as célértékek tervezésekor a pozitív scenárió szerint, vagyis úgy kell eljárni, hogy a teljesítménytartalék összege 2019-től felhasználható, vagyis ezen összeget is figyelembe kell venni a célérték tervezésekor.)

Mikor minősültek teljesítettnek a kitűzött célok a teljesítményértékelés során?

- Ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma kettő darab vagy kevesebb: mindegyik indikátor legalább 85%-os teljesülést mutatott;
- ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma három vagy több darab: egy kivételével valamennyi mutatószám legalább 85%-os teljesülést mutatott úgy, hogy az egy darab kivételindikátor is legalább 75%-os teljesülést mutatott.

Magyarországon 54 prioritási tengely közül 38 db teljesítette a kitűzött mérföldköveket a félidei teljesítményértékelés során. Az Emberi Erőforrások, a Környezeti és Energiahatékonysági, a Közigazgatás-és Közszolgáltatásfejlesztés Operatív Programok, valamint a Vidékfejlesztési Program esetében minden prioritáson teljesültek a kitűzött programidőszaki részcélok.

Amennyiben a teljesítményértékelés során egy prioritási tengelyre súlyos mulasztás állapítható meg, a Bizottság kezdeményezheti az adott prioritási tengely kifizetéseinek felfüggesztését.

Súlyos mulasztásnak minősül az alábbi kritériumok együttes teljesülése:

- ha a prioritási tengelyre meghatározott pénzügyi és outputindikátorok és/vagy kulcs végrehajtási lépések száma kettő vagy kevesebb: bármelyik alacsonyabb teljesülést mutat, mint 65%;
- ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma három vagy több: kettő vagy több alacsonyabb teljesülést mutat, mint 65%.

Fontos, hogy nem teljesítéskor azt is vizsgálni kell, hogy a nem teljesítés egyértelműen végrehajtási hiányosságoknak tudható-e be; a Bizottság az éves jelentések kapcsán vagy az éves felülvizsgálati értekezletek során jelezte, hogy végrehajtási hiányosságokat vélelmez, és a tagállam vagy irányító hatóság kifejezetten elmulasztotta megtenni a hiányosságok felszámolására irányuló korrekciós lépéseket. Ebben az esetben a Bizottság a súlyos mulasztás megállapítását követő 5 hónap után intézkedik a kifizetések felfüggesztéséről, amelyet megszüntethet, amennyiben a tagállam vagy irányító hatóság a súlyos mulasztást okozó tényezőket megszüntette.

Magyarországon nem teljesítésre leginkább a Területfejlesztés Operatív Program esetében került sor, és leginkább az ERFA finanszírozású prioritások esetében maradt el a végrehajtás a kitűzött részcéloktól.

Végül: a záró teljesítményértékelésre 2023-ban kerül sor. Ennek keretében pozitív ösztönzőket már nem állapítanak meg, tekintettel a programvégrehajtási időszak végére. Negatív ösztönzők ugyanakkor még ekkor is következhetnek visszamenőleges pénzügyi korrekció formájában ESZA, ERFA, KA és ETHA finanszírozású programok esetében, amennyiben a célértékeknek való teljesítés elmarad a 65%-tól.

Az Európai Számvevőszék megvizsgálta, hogyan használták a tagállamok a fenti eszközt a végrehajtás során. Azt találták, hogy az EU-ban a prioritások háromnegyede teljesítette a céljait, és ezáltal a teljesítménytartalékok EU szinten aggregált összegének (ami kb. 20 Mrd EUR volt) 82%-ához hozzájuthattak a jól teljesítő prioritások, vagyis csak a teljesítménytartalék 18%-a volt az, amelyet nem lehetett az eredeti prioritáson felhasználni.

A tagállamok ugyanakkor a teljesítménykeretbe foglalt indikátorok mintegy 30%-át módosították (lefelé csökkentették a kitűzött értéket) a félidei teljesítményértékelés előtt! A Számvevőszék azt találta, hogy a módosítások nélkül a 18% helyett 44%-nyi teljesítménytartalék veszett volna el az eredeti prioritások számára.

A Számvevőszék összességében azt a következtést vonta le, hogy a teljesítménykeret 2014–2020 közötti időszakban történő bevezetése hozzájárult ugyan a Kohéziós Politika irányítási kultúrájának változásához, de az igazi teljesítményalapú működés még nem valósult meg.²²

A fenti tapasztalatokra tekintettel a 2021–2027-es időszakban a teljesítményértékelés rendszere megszűnt. Ezt felváltotta a félidei felülvizsgálat, amelynek logikája viszont teljesen eltérő a teljesítménykerettől, és nem elsősorban az eredményorientációt, hanem a váratlan kihívásokra való reagálókészséget kívánja erősíteni.

Ugyanúgy elkülönítenek egy meghatározott összeget (kb. 14%) az időszak elején, de ennek elnevezése már nem teljesítménytartalék, hanem ún. rugalmassági összeg, és célja, hogy a kezdeti tervekhez képest felmerülő új kihívások kezelésére álljon rendelkezésre tartalékforrás a programokban.

A rugalmassági összeg felhasználási céljaira (meglévő programcélokra allokálás vagy új célok szerinti felhasználás) a 2025. március 31-ig lefolytatandó félidei felülvizsgálat során a tagállamok tesznek javaslatot, amelyet az Európai Bizottságnak jóvá kell hagynia.

²² EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK 2021.

FOGALOMTÁR

Beavatkozási logika: Meghatározza a kitűzött eredmények és a kiválasztott beavatkozások közötti összefüggést (az intézkedések hatásait az eredményekre), azt a logikai relációt, amely alapján feltételezhetjük, hogy a beavatkozásaink sikeresek lesznek.

Ellenőrzés: Az ellenőrzés szabályalapú vizsgálatot jelent, vagyis azt, hogy egy projekt, beavatkozás vagy program a szabályoknak, rendelkezéseknek megfelelően valósult-e meg.

Értékelés: 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 melyek nem.

Indikátorok:

Input indikátorok: A rendelkezésre álló forrásokat fejezzük ki pénzben számszerűsítve, ebből adódóan általában pénzügyi indikátoroknak is nevezzük.

Kimeneti vagy output indikátorok: A beavatkozások közvetlen kimenetét mérik, és ebből adódóan függetlenek a külső tényezőktől.

Eredményindikátorok: Olyan gazdasági, társadalmi, környezeti jelenségre irányulnak, amelyek megváltoztatását célozzák a beavatkozások és a beavatkozások keretében finanszírozott projektek kimenetei.

Monitoring: Nyomon követést jelent, amelyen keresztül a döntéshozók folyamatos visszajelzést kapnak arról, hogy 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.

RBM: A Results Based Management (magyarul: eredményorientált irányítás) rövidítése. Folyamatos tevékenység folyamatos visszacsatolással, amely magában foglalja a folyamatos tanulást – vagyis hogy mit hogyan csináltunk eddig –, és a tevékenységek eszerint való módosítását, javítását.

Teljesítménykeret: Más néven teljesítmény-felülvizsgálat, egy negatív és egy pozitív ösztönzőből álló következményrendszer, amelyet a 2014–2020-as időszakban alkalmaztak az eredményorientáció támogatására.

Teljesítménytartalék: A programok prioritási tengelyére allokált források 5-7%-át kitevő összeg, amelyet az irányító hatóságok nem használhattak fel a teljesítmény-felülvizsgálat ideje (2019) előtt a 2014–2020-as időszakban.

IRODALOMJEGYZÉK

- [1] EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2021): Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában: figyelemre méltóak a törekvések, de a 2014–2020-as időszakban még maradtak akadályok. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=59899>
- [2] HAJDU Szilvia et al. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Dialóg Campus, Budapest.
- [3] HAVASI Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. évfolyam 8. szám Tanulmányok 677. oldal
- [4] KERESZTÉLY Tibor (2013): *AZ EU-transzferek felhasználásának eredményessége és makrogazdasági hatásai. (PhD-értekezés.)* http://phd.lib.uni-corvinus.hu/770/1/Keresztely_Tibor.pdf
- [5] CARTWRIGHT, Andrew – BATORY, Agnes (2012): Monitoring Committees in Cohesion Policy: Overseeing the Distribution of Structural Funds in Hungary and Slovakia. In *Journal of European Integration* 34(4). 323–340.
- [6] KPMG ADVISORY LTD. And Prognos AG (2016): *Support to large enterprises. Final Report*. Work Package 4.
- [7] https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/01_tbe_support_to_large_enterprises_rel.pdf
- [8] NYIKOS Györgyi (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. évfolyam, 2013/2. szám FÓKUSZ – VÁLSÁGKEZELÉS EURÓPÁBAN