

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK EX-POST ÉRTÉKELÉSE

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: állami támogatás, támogatási program, ex post hatásértékelés, módszertani útmutató, értékelési terv

2014. május 28-án jelent meg és július 1-jétől hatályos az Európai Bizottságnak (a továbbiakban: Bizottság) a 2014–2020 közötti programozási időszakban a támogatási programok ex-post hatásértékelésére vonatkozó módszertani útmutatója¹ (a továbbiakban: útmutató). Az utólagos hatásértékelés létező gyakorlat az uniós források² felhasználásá-

* A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

¹ Common methodology for State aid evaluation. Commission Staff Working Document 2014. p. 43. Az útmutató elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

² Ld. a kohéziós Alap, a Strukturális és Beruházási Alapok, mint az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap vagy az Európai Vidékfejlesztési Alap forrásaik felhasználása esetében a bizottsági útmutatók és alkalmazandó rendeletek alapján ex-ante, on-going és ex-post értékelést kell elvégezni. A Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásfelhasználására ld. részletesen a DG REGIO honlapján: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/#1
Guidance document on monitoring and evaluation: Concepts and recommendations. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund. The programming period 2014-2020. DG Regional and Urban Policy, March 2014. p. 44. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
Outcome indicators and targets. Methodological note produced for DG Regional Policy by the High Level Group led by F. BARCA and P. McCANN. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/performance_en.htm
Az Európai Szociális Alap forrásfelhasználására ld. Design and commissioning of counterfactual impact evaluation – A practical Guidance for ESF Managing Authorities. European Commission DG EMPL, 2013. p. 104. ISBN 978-92-79-28238-6. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10805&langId=en>

lásának, azok eredményességének mérésére, az állami támogatások modernizációjának égisze alatt az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások terén azonban új elemnek számít, és a 2014–2020 közötti időszakban kötelezően alkalmazandó az egyes támogatási programokra. Az értékelés bevezetésének célja kettős: egyrészt azon támogatási programok esetében, amelyek a belső piac, a kereskedelem és verseny szempontjából szignifikánsan a leginkább torzító hatással lehetnek, értékelési tervet kell benyújtani, melyben – egyebek mellett – a közvetlen és közvetett célkitűzések elérését és annak mértékét, a támogatásnak tulajdonítható pozitív és negatív hatásokat kell vizsgálni, másrészt a Bizottság arra készíti a tagállamokat, hogy a hazai és uniós források még hatékonyabban kerüljenek felhasználásra, ezáltal azon programok esetében, amelyek az ún. ‘good aid’ (a tagállami legjobb gyakorlatok) terjesztését szolgálják, a tényellentétes hatásvizsgálat alapján biztosítani a lehetőséget a program folytathatóságára. Az értékelés követelménye alá eső támogatási programok³ szempontjából három szint döntő fontosságú: i. hat hónapon túl csak akkor lesznek működtethetők, ha a Bizottság jóváhagyja az értékelési tervet; ii. a hatásértékelésről szóló végső jelentésben tudni kell bizonyítani azt, hogy a támogatásnak pozitív – vagy kevésbé negatív – szignifikáns hatása van az eredményváltozóra a kontrollcsoporthoz képest; iii. a 2020 utáni tervezési-programozási időszak egyes támogatási programjai a 2014–2020 között futó programok értékeléseinek függvényei. Az ex-post értékelési követelményért ‘cserébe’ a Bizottság kiszélesítette azokat a támogatási kategóriákat, amelyek csoportmentesség alapján nyújthatók. Jelen cikk az útmutató legfőbb elemeit és az alkalmazhatóságával szemben felmerülő kérdéseket veszi sorba.

Az Alapok forrásfelhasználásának szociogazdasági hatásairól ld.: EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development. Evaluation guide. DG Regional and Urban Policy, September 2013. p. 119. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf
EVALSED Sourcebook: Methods and techniques. DG Regional and Urban Policy, p. 165. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

³ Ld. részletesen 3. és 5. pontok.

1. Előzmények

Az Európai Bizottság 2012. május 8-án kiadott közleményében⁴ fejtette ki azon szándékát, hogy 2014. január 1-jéig megreformálja az állami támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó másodlagos joganyagot (State Aid Modernisation). A reform fő céljai a gazdasági növekedés elősegítése, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, valamint a Bizottság munkaterhének csökkentése annak érdekében, hogy lehetősége legyen a fontosabb ügyekre koncentrálni. A modernizáció keretében a Bizottság célja, hogy egységes elvek és megközelítés alapján konzisztens állami támogatási joganyagot teremtsen. Mivel a létező szabályok az állami támogatások modernizációja jegyében kerülnek felülvizsgálatra, az értékelés követelménye fokozatosan kerül beépítésre az állami támogatási joganyagba, így pl. a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás⁵ és a szélessávú hálózatok támogatásáról szóló új iránymutatás⁶ már tartalmazza. A kezdeményezés részét képezi a Bizottság átfogó, az állami kiadások rendszeresebb és magas minőségű értékelés bevezetéséről szóló erőfeszítésének. Például a Kohéziós, a Strukturális vagy a Szociális Alapból (a továbbiakban: Alapok) nyújtott támogatások esetében részletes hatásértékelési követelményeknek kell megfelelni – a támogatás révén a célok elérésre kerültek-e, és hatékonyan-e – a 2014-től induló új programozási időszakban. A Bizottság először 2013. április 12-én kiadott munkadokumentumában⁷ ismertette a támogatási programok hatásértékelésének fő célkitűzéseit, szükségességét, a lehetséges módszertanokat, továbbá kérdéseket intézett a tagállamok felé a jelenlegi hatásértékelési gyakorlatuk és tapasztalataik jobb megismerése és azok figyelembevétele

⁴ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF>

⁵ Iránymutatás a 2014–2020-as időszakra vonatkozó regionális állami támogatásokról. [2013] HL C 209., 2013. 07. 23., 1. o. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:HU:PDF>

⁶ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról. 2013/C 25/01., 2013. 01. 26. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:025:0001:0026:HU:PDF>

⁷ A dokumentum hivatkozik a 2012. novemberi ECOFIN tanácsi következtetésekre, melyben a támogatási intézkedések hatásértékelését, mint követendő célt is megfogalmazták.

céljából az értékelési útmutató kialakítása során. Ezt követően 2013 júliusában, majd novemberében jelent meg a részletes módszertani útmutató tervezete⁸ az állami támogatások ex-post értékeléséről, végül 2014. május 28-án a hivatalos munkadokumentum, ezt követően pedig az értékelési terv bejelentéséhez szükséges formanyomtatvány tervezete.⁹

2. Az értékelés szükségessége és célja

2.1. Az értékelés szükségessége

Az állami támogatások vizsgálatának jelenlegi rendszerében a támogatási programok – illetve valamennyi támogatási intézkedés – állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét ex-ante kell vizsgálni előre meghatározott kritériumok alapján azzal a feltételezéssel, hogy a támogatásnak pozitív hatása van, ex-post nem. Az ex-post értékelés az állami támogatások vizsgálatának eszköztárát bővíti, alapelve „achieve more with less”, azaz a hatékonyabb forrásfelhasználás elősegítése, figyelembe véve a költségvetési és pénzügyi korlátokat. Az állami támogatások értékeléséről szóló bizottsági közlemény¹⁰ szerint, amit mérni nem tudunk, azt fejleszteni sem, jelezve ezzel az értékelés

⁸ Evaluation in the field of State Aid. Draft Methodological Guidance Paper. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_modernisation/draft_guidance_paper_en.pdf

⁹ A formanyomtatvány (2014. októberi állapot szerint) ideiglenes és nem kötelező jellegű, tekintettel arra, hogy a végleges verzió a végrehajtási rendelet felülvizsgálatának részeként kerül elfogadásra. A formanyomtatvány elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/sis_evaluation_plan_en.doc
Megjegyzendő, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap keretében nyújtott támogatások forrásfelhasználásának hatáértékelése keretében a benyújtandó értékelési tervről külön útmutató rendelkezik elősegítve ezáltal az irányító hatóságok által benyújtandó tervek egységes szabályok mentén történő kezelését, egyúttal útmutatást is ad: Guidance document on evaluation plans: Terms of reference for impact evaluations. Guidance on quality management of external evaluations. The programming period 2014–2020. DG Regional and Urban Policy, February 2015. p. 26. Az útmutató elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf

¹⁰ You can't improve what you can't measure: State aid evaluation. Competition policy brief, Issue 7 June 2014. A közlemény elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/007_en.pdf

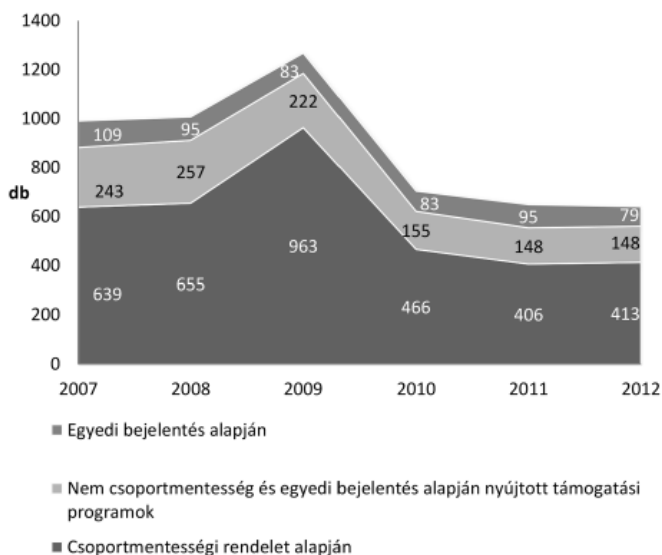
szükségességét az állami támogatások kontrolljának eggyel magasabb szintjéhez érve (2.0). A számok is a hatékonyságjavulás irányába történő elmozdulást támasztják alá: az állami támogatásokra¹¹ fordított kiadás csökkenő trendet mutat az EU-27-ben, 2007-2012 között a GDP 0,67%-áról 0,52%-ra¹² csökkent. Minden bizonnyal ennek a trendnek a folytatását vetíti előre a Bizottság az értékelés bevezetésével. Meg kell jegyezni, hogy az utólagos értékelés célját tekintve különbözik, és elkülönül a Bizottság által jelenleg is alkalmazott monitoringtól és éves jelentéstől, ami tulajdonképpen a támogatás on-going¹³ vizsgálatának felel meg. Ahogy a Bizottság fogalmaz: az ex-post értékeléssel zárul az állami támogatások vizsgálatának köre, azaz a jóváhagyott értékelési tervben ex-ante meghatározott feltételezések, célkitűzések az értékelés eredményének függvényében ex-post visszacsatolhatók lesznek. Fontos, hogy az ex-post értékelés nem arra utal, hogy a támogatási program lejártá után kell csak elvégezni, sokkal inkább on-going folyamat, azaz a program időtartama alatt kell elkezdeni és legkésőbb a program lejártát megelőző hat hónappal kell benyújtani.

¹¹ A horizontális és ágazati, valamint specifikus célokra nyújtott támogatások összege, leszámítva a vasúti ágazatban és a pénzügyi-gazdasági válsággal összefüggő támogatások nyújtását a pénzügyi szektorban.

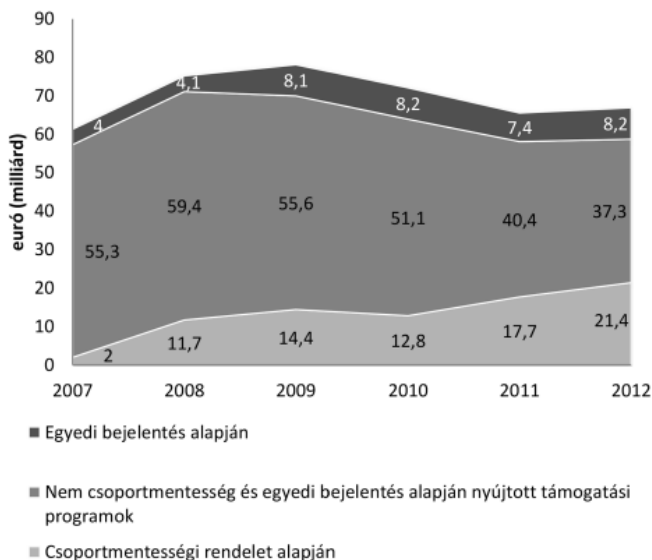
¹² 2012-ben 67,2 milliárd eurót tett ki a támogatásokra fordított összeg.

¹³ On-going értékelések a végrehajtás időszak alatt készülnek és a döntéshozóknak egy-egy beavatkozás eredményességéről szolgáltatnak információkat, melynek révén lehetőség van a programvégrehajtás közben is beavatkozni, amennyiben egy-egy beavatkozás nem éri el az elvárt eredményeket, hatásokat. A Kohéziós Politikán belül a támogatást nyújtók rendszeresen végeznek tényellentétes értékelést.

1. diagram: Az egyes támogatási intézkedések száma támogatási intézkedésenként az EU-27-ben (Forrás: DG COMP alapján saját szerk.)



2. diagram: Az egyes támogatási intézkedések összege támogatási intézkedésenként az EU-27-ben (Forrás: DG COMP alapján saját szerk.)



A 2013. áprilisi munkadokumentum deklarálta, hogy az értékelés a csoportmentességi rendelet alapján a küszöbértéket meghaladó programok mellett azon támogatási programok esetében akut, amelyek nem

csoportmentesség alapján kerülnek bejelentésre. Ezek a programok a csökkenő trend ellenére összességében a legjelentősebb súlyt jelentik valamennyi támogatási intézkedés növekvő trendjéhez viszonyítva is.

Az állami támogatások utólagos értékelésének szükségességével foglalkozik és hangsúlyozza az Európai Számvevőszék 2011-es külön jelentésében¹⁴ is, melyben azt vizsgálták, hogy a Bizottság hatékonyan jár-e el az állami támogatások ellenőrzése során. Ugyanis a 2011/12. évi bizottsági monitoring során jelentős számú támogatási program esetében tárult fel hiányosság, állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségi probléma, kérdés. A számvevőszéki audit során azokat a 2008–2010 közötti eseteket vették górcső alá, melyek ellenőrzése kizárólagos bizottsági kompetenciába, hatáskörbe tartozik. Egyik legfőbb és egyben legégetőbb megállapítása az volt, hogy a Bizottság nem vizsgálja átfogóan az állami támogatások hatását. A Számvevőszék számos javaslatot¹⁵ fogalmazott meg és ajánlott a Bizottság figyelmébe, többek között azt, hogy az állami támogatások kontrollja során rendszeres legyen az utólagos hatásértékelés. Vélhetően a számvevőszéki megállapítások is abba az irányba orientáltak és készítették a Bizottságot, hogy az állami támogatási modernizációs folyamatba illeszkedjen az ex-post hatásértékelés követelménye.

2.2. Az értékelés célja

Az értékelés arra keresi a választ, hogy a támogatásnak valóban volt-e ösztönző hatása, azaz megváltoztatta-e a kedvezményezett magatartását és az a támogatásnak tulajdonítható-e, a hatások szignifikánsan különböztek-e a kedvezményezettek között, a program tovaggyűrűző hatásokhoz vezetett-e, hozzájárult-e a program célkitűzéseéhez, és hogy a legmegfelelőbb támogatási eszköz volt-e? Az értékelés eredményeként

¹⁴ ECA issues special report No 15/2011 on whether the Commission's procedures ensure effective management of state aid control. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-48_en.htm?locale=en

¹⁵ Az ajánlások a Bizottság eljárásának és a hatékonyság javításának irányában az erőforrások allokációjának felülvizsgálatára, az ügymenet átláthatóságának növelésére és az eljárási idő csökkentésére, a munkaidő-nyilvántartási rendszer és vezetői jelentések továbbfejlesztésére terjedtek ki.

hatékonyabb és kevésbé torzító támogatási programokat lehet majd tervezni. Az állami támogatások utólagos értékelésének céljai:

- annak vizsgálata, hogy a támogatási program eredeti céljai, azaz a pozitív hatások teljesültek-e, és ha igen, milyen mértékben:
 - közvetlen cél elérése (pl. a támogatás révén több beruházás valósult meg);
 - közvetett cél teljesülése (pl. a támogatás pozitív spillover hatással volt más vállalkozásokra, vagy épp ellenkezőleg, a versenytársak beruházásainak csökkenéséhez vezetett);
- közvetett negatív hatások vizsgálata, különös tekintettel a nagy költségvetésű támogatási programok kereskedelemre és versenyre ható potenciális aggregát hatása.

A támogatási program akkor lesz eredményes, ha a pozitív hatások kiegyenlítik a versenyt és kereskedelmet negatívan befolyásoló hatásokat.

3. Hatály

Az állami támogatási modernizáció jegyében a regionális állami támogatás iránymutatás és a szélessávú hálózatok támogatásáról szóló új iránymutatás mellett a 2014–2020 közötti programozási időszakban a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelete¹⁶ (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) alapján bevezetett azon támogatási programok esetében követelmény az értékelés elvégzése, ahol az éves költségvetés meghaladja a 150 millió eurót.¹⁷ A program hatálybalépésétől számított 20

¹⁶ [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 78. o. Az általános csoportmentességi rendelet elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>

¹⁷ Az 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja alapján e rendelet nem alkalmazható a rendelet III. fejezetének 1. szakasza (a 15. cikk kivételével), 2., 3., 4., 7. szakasza (a 44. cikk kivételével) és 10. szakasza szerinti azon támogatási programok, amelyek esetében az átlagos éves állami támogatási kiadás meghaladja a 150 millió EUR-t, a hatálybalépésüket követő hat hónaptól. A Bizottság – miután a program hatálybalépésétől számított 20 munkanapon belül megvizsgálta a vonatkozó értékelési tervet – határozhat úgy, hogy e rendelet hosszabb időszakra továbbra is alkalmazandó e támogatási programok bármelyikére.

munkanapon belül értékelési tervet kell küldeni az Európai Bizottság felé. Ezek a programok – az első hat hónapon túl – csak akkor működtethetők, ha az értékelési tervet a Bizottság jóváhagyta. A Bizottság szerint ugyanakkor a hat hónapos limit nem eredményezheti egy támogatási program mesterséges darabolását azáltal, hogy a hatálybalépéstől számított hat hónapon belül nem haladja meg az éves költségvetés alapján a küszöbértéket, akkor újból bejelentésre kerülhet. Az útmutató nem rendelkezik sem erről, sem arról, hogy az ilyen eset szankcionálható-e, és ha igen milyen módon. Azok a programok pedig, amelyek értékelési követelmény alá esnek, tulajdonképpen kikerülnek az általános csoportmentességi rendelet hatálya alól. Kivételes esetben határozhat úgy a Bizottság, hogy nincs szükség az értékelésre, de ez nem jelenti azt, hogy az értékelési tervet nem kell benyújtani.¹⁸ Az általános

¹⁸ Az általános csoportmentességi rendelet preambuluma (8) bekezdése szerint: „Tekintettel arra, hogy a nagy programok jelentősebb hatást gyakorolhatnak a kereskedelemre és a versenyre elvileg az állami támogatásokra vonatkozó értékelés tárgyává kell tenni azon támogatási programokat, amelyek esetében az átlagos éves állami támogatási kiadás meghalad egy abszolút értéken alapuló határértéket. Az értékelés céljából annak ellenőrzését kell kitérni, hogy teljesültek-e a program összeegyeztethetőségét megalapozó feltételezések és feltételek, hatékony volt-e a támogatási intézkedés az általános és konkrét célkitűzések alapján, valamint jelezni kell, hogy milyen hatást gyakorolt az intézkedés a versenyre és a kereskedelemre. Az egyenlő bánásmód biztosítása érdekében az állami támogatásokra vonatkozó értékelést a Bizottság által jóváhagyott értékelési terv alapján kell lefolytatni. Noha egy ilyen tervet általában a program kialakításának idején kell összeállítani és a program hatálybalépése előtt időben el kell fogadni, ez nem minden esetben lehetséges. Ezért annak érdekében, hogy a programok hatálybalépése ne szenvedjen késedelmet, a rendelet legfeljebb hat hónapos időszakokra alkalmazandó lesz az ilyen programokra. A Bizottság az értékelési terv jóváhagyása esetén ezen időszak meghosszabbításáról határozhat. Ennek érdekében az értékelési tervet a program hatálybalépésétől számított 20 munkanapon belül be kell jelenteni a Bizottságnak. A Bizottság kivételesen úgy is határozhat, hogy az ügy sajátosságai miatt nincs szükség értékelésre. A tagállamoknak indokolatlan késedelem nélkül a Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk az értékelési terv vizsgálatának lefolytatásához szükséges információkat, és a Bizottságnak be kell kérnie mindazokat a további információkat, amelyek lehetővé teszik a tagállam számára, hogy pótolja a Bizottság határozatának meghozatalához hiányzó elemeket. E folyamat újszerűségére tekintettel a Bizottság külön dokumentumban részletes útmutatót nyújt majd az értékelési terv jóváhagyására vonatkozó hathónapos időszak alatt alkalmazandó eljárásról, valamint megadja azokat a vonatkozó mintadokumentumokat, amelyek alapján az értékelési tervet be kell nyújtani. Az értékelés tárgyát képező programok módosításait – kivéve azokat a módosításokat, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási program e rendelet értelmében vett összeegyeztethetőségét vagy nem befolyásolhatják jelentősen

csoportmentességi rendelet szerint ugyanakkor a Bizottság kizárólagos kompetenciája annak eldöntése, hogy hat hónapon túl is működtethetők legyenek a programok azáltal, hogy a rendeletet „hosszabb ideig” lehet alkalmazni. Hogy ez mennyit jelent, a rendelet nem definiálja, feltehetően ad hoc módon, az egyes támogatási programokra végzett és benyújtott értékelési terv alapján fog történni. Mindazonáltal a csoportmentességben részesített új támogatási kategóriák mentesülnek az értékelési kötelezettség alól, összeghatártól függetlenül:

- képzési támogatás;
- természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására nyújtott támogatás;
- kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás;
- sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás.

Az Alapokból társfinanszírozott támogatási intézkedések a releváns rendeletben meghatározott értékelési követelmények hatálya alá tartoznak, így ezen támogatások vizsgálata esetében a tagállamoknak – a Bizottság céljának megfelelően – nem kell duplán elvégezni az értékelést, az Alapok felhasználására vonatkozó útmutatók alapján elvégzett monitoring és értékelés ugyan kiváltható az állami támogatásokra vonatkozó útmutató alapján végzett értékeléssel, de fordítva nem. Az Alapokból nyújtott forrásfelhasználásra vonatkozóan a hatásértékelés azonban hangsúlyosabban jelenik meg a 2014–2020 közötti időszakban a korábbiakhoz képest.

4. Értékelési terv

Az értékelés részeként értékelési tervet kell készíteni, amit a Bizottságnak kell bejelenteni az ahhoz szükséges kiegészítő információszol-

a jóváhagyott értékelési terv tartalmát – az értékelés eredményét figyelembe véve kell megvizsgálni és ki kell zárni e rendelet hatálya alól. Az olyan módosítások, amelyek tisztán formai jellegű módosítások, adminisztratív jellegű módosítások vagy az uniós társfinanszírozott intézkedések keretében elvégzett módosítások, elvben nem tekintendők úgy, mint amelyek jelentősen befolyásolják a jóváhagyott értékelési terv tartalmát.”

gáltató formanyomtatványon keresztül. Az értékelési tervnek az alábbi minimális tartalommal kell rendelkeznie:

- Támogatási program célkitűzései;
- Értékelési kérdések, az értékelés hatálya;
- Eredményindikátorok;
- Módszertan;
- Adatgyűjtés;
- Időtartam;
- Értékelést végző szerv;
- Nyilvánosságra hozatal.

4.1. Támogatási program célkitűzései

Első lépésben a támogatási program beavatkozási logikáját kell meghatározni a program által kezelendő problémák és szükségletek, a célcsoportok, általános és konkrét célkitűzések és a várható hatás megadásával. Az exogén tényezőkkel kapcsolatos feltételezéseket is figyelembe kell venni.

4.2. Értékelési kérdések, az értékelés hatálya

A támogatási program ex-post hatásának értékelésére vonatkozóan a mérhetőséget kvantitatívan alátámasztható ex-ante kérdéseket kell feltenni az alábbi szinteken:

- Közvetlen hatás a kedvezményezettre:
 - A támogatásnak volt-e szignifikáns hatása a kedvezményezett magatartására, azaz ösztönző hatása (a támogatás hatására változott meg a magatartása)?
 - A kedvezményezett környezetére volt-e hatása a támogatásnak? Pl. változott-e a kedvezményezett piaci pozíciója vagy nemfizetési kockázata?
 - A várható hatásra milyen mértékben volt hatással a támogatás?
 - A támogatásnak különböző hatása volt a kedvezményezettek körében? Pl. méret, székhely vagy ágazat szerint.

- Közvetett hatás:
 - A programnak volt-e spillover hatása más vállalat tevékenységére és/vagy más földrajzi régióban, illetve fordítva: kiszorította a versenytársakat és/vagy a szomszédos térségekből elvonzotta a beruházásokat?
 - A program hozzájárult a releváns politikai célkitűzések megvalósulásához?
 - Mérhetőek a program aggregát hatásai a kereskedelemre és versenyre?
- Arányossága és megfeleléség:
 - A kezelni kívánt problémával arányos a program? Ugyanaz a hatás elérhető lett volna kevesebb támogatással vagy más támogatási eszközzel? Pl. vissza nem térítendő támogatás helyett visszatérítendő alkalmazásával.
 - A leghatékonyabb támogatási eszköz került alkalmazásra? Más támogatási eszközök vagy beavatkozási formák megfelelőbbek lettek volna a programban kitűzött célok eléréséhez?

Az értékelési módszerek nagy része a közvetlen hatások mérésére szorítkozik. Az állami támogatások ex-post értékelése ezen túlmegy azáltal, hogy kísérletet tesz a közvetett és arányossági/megfeleléségi kérdések mérhetőségének megválaszolására a közvetlen hatásokból nyert információkra, eredményekre építkezve, ami egyfelől örvendetes, másfelől viszont pont emiatt a közvetlen hatásokkal ellentétben várhatóan különböző és kevésbé egzakt módon mérhető, becsülhető eredményekhez vezethet az értékelés, lévén, hogy a szakirodalomban is képlékeny területről van szó.

4.3. Eredményindikátorok

A közvetlen és közvetett hatások – beleértve a kereskedelemre és versenyre gyakorolt hatásokat is – mérésére eredményindikátorokat kell meghatározni. Az indikátorok megválasztása az adott támogatási programban meghatározott célok függvénye, de indokolni kell a választást.

4.4. Módszertan

Az útmutató azokat a minimum módszertani követelményeket tartalmazza, melyek a minőségi és összehasonlítható értékelések elvégzéséhez szükségesek. Az ex-post értékelésnek kvantitatívnak kell lennie, kvalitatív módszerek kiegészítő eszközként használhatók csak fel. Az alkalmazott módszertant illetően az értékelés bevezetésével a Bizottság túlmutat a korábbi gyakorlaton: mélyebb szinten kell az elemzést elvégezni, az egyszerűbb statisztikai módszerekkel ellentétben az ökonometriai modellek alkalmazását helyezi előtérbe. Az ökonometriai elemzés eredményét tényellentétes vizsgálat alá kell vetni, azaz a támogatásnak a támogatott vállalkozásokra (kezelt csoport) való kauzális (más, a megfigyelt eredményváltozóra hatással lévő változóktól torzítatlan) hatását kell tudni kimutatni a hasonló iparágban tevékenykedő nem támogatott vállalkozások egy, a vele leginkább összehasonlítható kontrollcsoportjával, azaz egy nem kezelt csoporttal szemben. Az okozati hatás a támogatás és támogatás nélküli eredmény különbsége. A támogatás és az általa kiváltani vélt hatás között szignifikáns¹⁹ okozati kapcsolatnak kell fennállnia. A tényellentétes hatásvizsgálat elvégzéséhez a megfelelő számban és minőségben rendelkezésre álló exogén²⁰ kontrollcsoport kulcsfontosságú. Ennek hiányában nem vé-

¹⁹ Az útmutató különbséget tesz statisztikai és gazdasági szignifikancia között, utóbbit részesítve előnyben, mivel az a becslést hatások nagyságát más releváns paraméterekkel hasonlítja össze gazdaságelméleti alapokon, a gazdasági értelemben vett szignifikancia szint előfeltételezi a statisztikai szignifikancia szintet.

²⁰ Exogenitásra példa: ha a kontrollcsoportot alkotó vállalkozások olyan régióban találhatók, ahol nem jogosultak támogatásra, maga a kizáró körülmény jelenti az exogenitást, feltéve hogy a nem jogosultság nincs befolyással gazdasági teljesítményükre. Így a kvázi nem jogosultság nem valószínű, hogy meg nem figyelt változók miatt következik be, amelyek befolyással vannak az eredményre, de így sem állapítható meg teljes mértékben az exogenitás. Pl. az eltérő regionális specifikumok, gazdasági teljesítmények, tényezőellátottság miatt, stb. amelyek befolyásolják a vállalkozások mindenkori outputját. Ezt némi- leg ki lehet küszöbölni a tripla diff-in-diff módszerrel: ha egy támogatási program a kkv szektort célozza meg egy támogatott régióban, akkor az exogenitás miatt a kontrollcsoport 1. az ugyanabban a régióban lévő nem kkv-k, 2. a szomszédos régióban lévő kkv-k lehetnek. Mind a kettő kontrollcsoport esetén külön-külön nagy valószínűséggel torzított eredményekre jutnánk, de a tripla diff-in-diff módszerrel először az adott régió kkv eredményeinek különbségét vesszük a nem kkv-k-hoz képest, utána pedig a szomszédos régió kkv-k eredményeire vesszük a különbségét. A kettő alapján számolt különbség

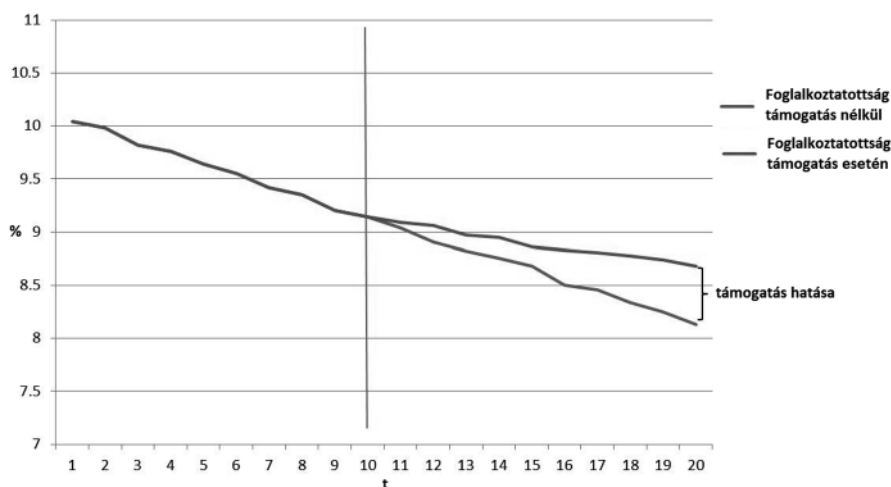
gezhető el, vagy nem megfelelő kontrollcsoport esetén nem fog szignifikáns eredményre vezetni a tényellentétes hatásvizsgálat.

A relatív tényezőellátottság mellett a kezelt és a támogatásban nem részesülő kontrollcsoportot képező nem kezelt csoport vállalkozásai eltérő piaci (helyi kereslet, kínálat, alacsonyabb termelékenységi szint) feltételeknek²¹ lehetnek kitéve, vagy korlátozott a hozzáférésük a hitelpiacokhoz, amelyek hatással lehetnek tevékenységükre, teljesítményükre a támogatástól függetlenül. Ezért figyelembe kell venni a két csoport különbözőségeit, a megfigyelhető és meg nem figyelhető változókat is. Az exogén, a vállalkozások teljesítményétől független, de arra hatással levő tényezők mellett fontos az iparági trendek vizsgálata is. Ha a kedvezményezett vállalkozásban csökken a létszám, jelentheti azt, hogy a támogatásnak van pozitív hatása. Pl. hanyatló piacon, ha minden vállalkozás amellettt dönt, hogy csökkenti munkavállalói létszámát, a támogatásban részesült vállalkozás kisebb mértékben csökkentheti, mintha nem kapott volna támogatást. A 3. diagram a kedvezményezett vállalkozások átlagos foglalkoztatottsági szintjének változását mutatja: támogatás hiányában nagyobb mértékben csökkent volna a foglalkoztatottak száma, így a támogatás hatása a támogatás nélküli és támogatott helyzet különbsége, a támogatás után a trendfüggvény kevésbé negatív meredekségű.

révén kiküszöbölhető a támogatott régióban a kkv-k és nem kkv-k eredményei közötti különbség. Így szisztematikusan felépíthető egy szintetikus kontrollcsoport azáltal, ha néhány szomszédos régió kkv-ire és az adott régió nem kkv szektorára ugyanezt elvégezzük.

²¹ Pl. regionális beruházási támogatás egy olyan régióban, ahol a piaci viszonyok kedvezőtlenek, a kedvezményezett vállalkozás teljesítménye relatíve gyengébb egy fejlettebb régióban tevékenykedő nem támogatott vállalkozással szemben. Ilyenkor azt kell vizsgálni, hogy a támogatás nélkül vajon jobban teljesített volna, mint támogatás esetén, nem pedig a nem támogatott régióban a nem kedvezményezett vállalkozással szemben összehasonlítva.

3. diagram Támogatás pozitív hatása negatív trend esetén
(Forrás: Módszertani útmutató 10. o.)



A tényellentétes ex-post hatásvizsgálat legfőbb kérdése, hogy egy intézkedés vagy közpolitikai program valóban kiváltja-e a döntéshozó által előidézni kívánt hatásokat. Fontos, hogy az egyes résztvevőkre vonatkozóan sohasem azonosítható a hatás, átlagos hatást lehet mérni, az viszont pontosan megbecsülhető. A tényellentétes helyzetet nem lehet közvetlenül megfigyelni, mert nem állapítható meg 100%-os valószínűséggel, hogy mi történt volna egy olyan esetben, amely egyébként nem következett/következik be.

Tényellentétes hatásvizsgálat komplementer feltételei:²²

- A kiinduló állapotban a kontrollcsoportnak a támogatási program szempontjából megfigyelhető változó(k) releváns karakterisztikájában/karakterisztikáiban hasonlítania kell a programcsoportra.
- A kontroll- és a kezelt csoport tagjai eredményváltozóinak átlagos értéke nem térne el abban az esetben, hogyha a kezelt csoport nem részesülne támogatásban.
- Ez igaz abban az esetben is, ha mindkét csoport részt venne a programban.

²² MAJOR Klára: *Hatásvizsgálati kézikönyv. I. kötet: Hatásvizsgálat elemzőknek.* HÉTFA Kutatóintézet, 2013. 43–44.

- Extern hatások: a megfigyelési idő alatt a két csoportot képező vállalkozások ugyanazoknak, az eredményváltozót befolyásoló külső hatásoknak vannak kitéve.

A feltételek közül a megfigyelhető változók vonatkozásában is kétértelműen kívül a külső hatások – még ha időben konstansak is – feltétele az, ami a legnehezebben biztosítható, hiszen ennek a relevanciája független attól a tényről, hogy az adott vállalkozás melyik csoporthoz tartozik. Ha az extern körülmények dinamikusak, időben változnak, esetleg eltűnnek, kezelésük külön módszertani kérdéseket vet föl. Márpedig a reálgazdaság egyik, ha nem a legfőbb sajátossága, hogy nem laboratóriumi körülmények között működik, alapvetően ki van téve a változó extern hatásoknak, amik alapvetően determinálják a vállalatok belső folyamatait, lehetőségeit és korlátait egyaránt.

A kezelt csoport kiválasztása ideális esetben véletlenszerűen történik, azaz nincs szelekciós hatás.²³ Ebben az esetben a kezelt és kontrollcsoport teljesítményében megfigyelhető különbség a támogatásnak tulajdonítható. A szelekciós hatást leginkább kísérleten alapuló módszerekkel lehet kiküszöbölni: a programban résztvevők véletlenszerűen kerülnek kiválasztásra, így nincs szisztematikus különbség a támogatott és nem támogatott vállalkozások között a támogatáson és az annak tulajdonított, eredményekben megnyilvánuló hatás között. Az említett feltételek véletlen kiválasztással megvalósított kísérletek esetén (pl. természettudományokban, orvostudományban) állnak a legközelebb a teljesüléshez, de a gyakorlatban sokszor még ekkor sem tekinthetők teljes mértékben helytállóknak. A valóságban a közpolitikai programok hatásvizsgálatahoz ritkán állnak rendelkezésre jól megtervezett és elvégzett, véletlenszerű kiválasztáson alapuló kísérletek. Ezért gyakoribbak a nem kísérleten alapuló módszerek alkalmazása.

²³ A szelekciós hatás kezelésére az útmutató a Heckman-féle (1979) modellt javasolja: a megfigyelhető változók és a programban való részvétel eredménye lineáris regressziójának függvényében a szelekciós hatást kihagyott változóként kezeli. Részletesen ld. J. J. HECKMAN: Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 47., 1979. 153–161. Erre többféle módszer (ld. WOOLDRIDGE: *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MIT Press, 2002. 562–566.) létezik, mint a maximum likelihood, vagy a támogatásnyújtást instrumentáljuk a szelekciós egyenlet előre jelzett értékével.

Az útmutató az alábbi módszereket²⁴ ajánlja, nem kötelező jelleggel:

- Difference-in-difference (diff-in-diff vagy DiD), azaz különbségek különbsége módszere;
- Matching, azaz párosításon alapuló módszer;
- Panel regresszió elemzés;
- Instrumentális változók (IV) módszerén alapuló lineáris regresszió;
- Diszkontinuitás, azaz szakadós regresszió elemzés (RDD);
- Strukturális modellek.

Az értékelésnél figyelembe kell venni, ha mind a kezelt mind a kontrollcsoport más jogcímen is részesült támogatásban: előbbi esetben, ha a vizsgált támogatáson kívül más, olyan támogatásban is részesült, ami hatással lehet az adott vállalat teljesítményére, valamint, ha a kontrollcsoport is támogatott, szintén más jogcímen. Ez különösen olyan esetekben válhat nehézkessé, ha a támogatási program lefedettsége (területi, kedvezményezett) jelentős, és a kezelt csoporttal szemben nem lesz állítható kontrollcsoport. A hatásértékelés eredményét torzíthatja, ha nem szűrjük ki a vizsgált támogatás hatásán kívül az egyéb támogatás(ok) hatását.

4.5. Adatgyűjtés

Mivel az értékelés mikroszimuláción (az egyed szintjén) alapul, nagy mennyiségű és igen részletes adatokat kell felhasználni mind a kezelt, mind a kontrollcsoportot képező vállalkozásokra. A szükséges adatokat egyrészt a támogatást nyújtó köteles beszerezni (kedvezményezettre, kiválasztási eljárásra, gazdasági tevékenységre, támogatás összegére, beruházás összegére vonatkozó információk), másrészt ezeket ki kell egészíteni harmadik féltől – mint pl. statisztikai adatbázisokból, adóhivataltól, innovációs felmérésekből, szabadalmi hivataltól – szerzett információkkal. Kvalitatív információk felhasználhatók, ha a szubjektív és elfogultság kiszűrhető. A két csoportra vonatkozó adatforrásnak ugyanannak kell lennie (lehet több is), az adatoknak pedig összehasonlíthatóknak. Az útmutató nem kezeli azt a helyzetet,

²⁴ Az egyes módszerek feltételeinek, korlátainak részletezésétől, alkalmazásuk előnyeinek és hátrányainak ismertetésétől – terjedelmi okok miatt – eltekintünk jelen cikkben.

ha a kontrollcsoportot képező vállalkozások olyan adatainak beszerzésére lehet szükség, amelyek üzleti titoknak minősülnek, és az adott vállalkozás megtagadhatja azok rendelkezésre bocsátását. Az adatgyűjtés módját, kezelését és felhasználását az értékelési tervben²⁵ kell meghatározni. A támogatást igénylőkre és kedvezményezettekre nézve döntő fontosságú, ha a támogatásra való jogosultság feltételeként szabjuk meg az értékelés elvégzéséhez szükséges adatok beszerzését. Az értékeléshez felhasznált adatok egy része lehet bizalmas, de az értékelés eredménye nem. Az értékelés függetlenségét szerződésben kell szavatolni. Az értékelő jelentéseket nyilvánosságra kell hoznia a tagállamnak és/vagy a Bizottságnak, illetve az eredményekhez továbbá hozzáférést kell biztosítani a kutatási célú tevékenységekhez, szakmai felhasználáshoz.

4.6. Időtartam

A támogatási program időtartamával összhangban kell meghatározni az értékelési tervben az egyes mérőföldköveket, mint az adatgyűjtés, értékelés elvégzése, végleges jelentés benyújtása. Mivel a programnak megfelelően változhat az értékelés időkerete, eseti alapon²⁶ kell meghatározni. Ha a programot tovább szeretné működtetni egy tagállam, akkor kellő időben, 6 hónappal a lejárat előtt kell benyújtani a végleges jelentést. Amennyiben nem, akkor elegendő a program lejártakor.²⁷ Az útmutató ugyanakkor nem definiálja, hogy a lejárat időpontját úgy kell-e értelmezni, hogy az az Alapokból finanszírozott operatív programok időtartama szerinti 7 évet jelenti-e, vagy az $n+2$ szabály miatt 9 évet, sem azt, hogy egyes programok sajátosságai következtében (pl. közvetett támogatások formájában nyújtott támogatások esetében, mint pl. adókedvezmény) hogyan kell értelmezni. Amennyiben a támogatási program időtartama túlmutat a végleges jelentés benyújtásának lejárat-i időpontjánál, az ex-post értékelés gyakorlatilag on-going értékelést

²⁵ Felül kell vizsgálni, hogy a létező adatbázisok elegendő információt nyújtanak és hogy a hozzáférésük a releváns időkeret alatt biztosított.

²⁶ A Bizottság azt javasolja, hogy a hivatalos bejelentése előtt informálisan kerüljön megvitatásra az értékelési terv.

²⁷ Egyes iránymutatások 4 évben állapítják meg a támogatási program normál időtartamát.

fog jelenteni, mindamelllett, hogy a hatások nem fognak 100%-ban realizálódni. Ez igaz abban az esetben is, amikor feltételezhető, hogy a támogatásnak vélt hatások nem a támogatás nyújtásának időpontjában multiplikálódnak, késleltetve fejtik ki hatásukat. Ha a támogatási program hamarabb jár le, mint a jelentés benyújtásának határideje, akkor feltételezhető, hogy teljes körűen elvégezhető az értékelés.

4.7. Értékelést végző szerv

Az értékelést a támogatást nyújtótól legalább funkcionálisan független, megfelelő szakértelemmel rendelkező szervnek kell elvégezni az értékelés minőségének és hitelességének szavatolása érdekében. Ez nem szükségszerűen jelenti azt, hogy új intézményt²⁸ kellene felállítani vagy közbeszerzéssel²⁹ kiszervezni egy külső, piaci szereplőnek, költségvetési szerv is végezheti. Ez az eset értelemszerűen a humánkapacitás és adminisztrációs terhek növekedése nélkül aligha valósítható meg, míg az értékelés kiszervezése költségvetési korlátba ütközhet. Az értékelést végző szervezet eseti alapon kell kijelölni. Ha az értékelési tervben még nem került kijelölésre az értékelést végző szerv, a kiválasztás részletes kritériumait kell meghatározni, mint a függetlenség, szakértelem, tapasztalat. Ebben az esetben, illetve ha kijelölésre került, de nem vett részt az értékelési terv összeállításában, indoklás szükséges. Az adatgyűjtés és módszertan megválasztása szempontjából érdemes az értékelés elvégzéséért felelős szervnek már a program tervezési szakaszában való bevonása.

4.8. Nyilvánosságra hozatal

Az útmutató alapján mind az értékelési tervet mind a végleges jelentést nyilvánosságra kell hozni egy website-on keresztül, amit az értékelési

²⁸ A megfelelő szakértelemmel rendelkező függetlennek tekinthető intézmények/szervezetek, mint pl. számvevőszék, központi bank, egyetemek, kutató intézetek bevonhatók az értékelésbe.

²⁹ A külső szakértő kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás nem hátráltathatja a program végrehajtását, a gyakorlatban ez nem zárható ki.

tervben kell megadni. Kivételt képeznek a személyes és/vagy bizalmas adatok, illetve a statisztikai adatszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseiből fakadó kötelezettségnek való megfelelés esete, melyek nem hozhatók nyilvánosságra az értékelés eljárása alatt. Ugyanakkor az eredmény reprodukálásához vagy kutatási célból hozzáférhetővé kell tenni az értékeléshez felhasznált adatokat olyan módon, hogy a hozzáférési feltételek nem lehetnek restriktívebbek az értékelést végzőre vonatkozó feltételekhez képest. Előbbi esetében amennyiben a reprodukció kizárólag a Bizottság kompetenciájába fog tartozni az eredmények auditálásához, akkor az érthető, ha 3. felek részére is elérhetővé kell tenni, és ez a bizalmas információk kezelése ellenében hat. A nyilvánosságra hozatal követelménye mellett biztosítani kell a releváns ‘stakeholderek’ értékelésbe való bevonásának a lehetőségét legalább egy alkalommal az értékelési terv alkalmazásának időszaka alatt.

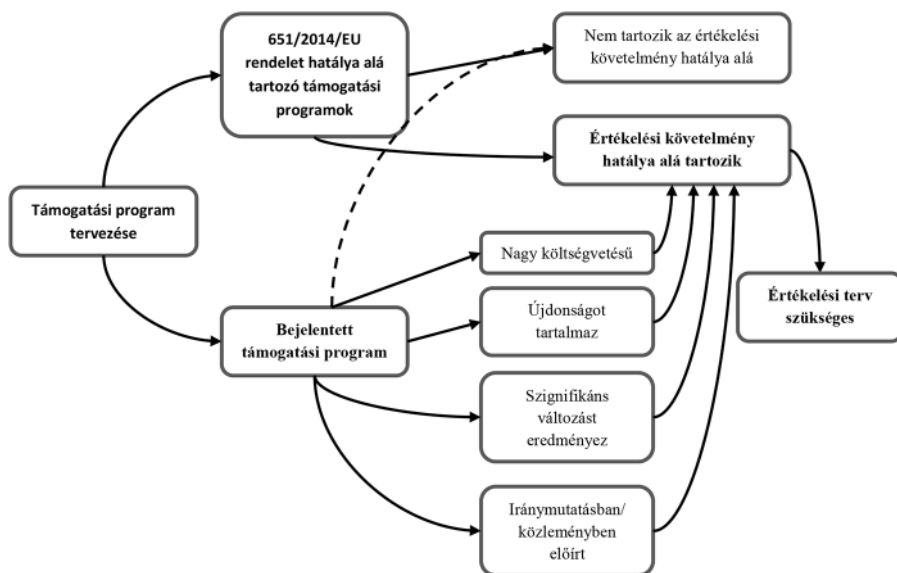
Az értékelés eredményeit a későbbi támogatási programok tervezésekor figyelembe kell venni, mivel azok hozzájárulhatnak a hasonló programok jobb tervezettséghez a hatékonyság és eredményesség maximalizálásával. Amennyiben a támogatási program hatásértékelése pozitív eredménnyel jár, abban az esetben lesz folytatható a program, tehát a 2020 utáni tervezési programozási időszak támogatási programjának ex-ante értékelése lesz, jelen állás szerint. Ha a támogatás kimutathatóan negatív hatással jár, abban az esetben nem lesz folytatható a program, mivel a pozitív hatások nem képesek ellensúlyozni a negatívakat, így a támogatás versenytorzító. Ugyanakkor az nem derül ki, hogy ha az értékelés nem jár szignifikáns eredménnyel, akkor folytatható lesz-e a program. Az ex-post értékeléssel az ex-ante értékelések hatékonyságjavításának irányába való törekvés megnyitja az utat a támogatási programok csoportmentesítésének további kiszélesítése vagy egyszerűsített vizsgálata előtt. Emellett a tagállami legjobb gyakorlatok, azaz a ‘good aid’ is hozzájárulhatnak az értékelési módszertan helyes megválasztásához (az adott támogatási programhoz való igazításához) és a jövőbeli ex-ante tervezettségének javításához.

5. Értékelés alá eső támogatási programok kiválasztási kritériumai

Az útmutató szerint az arányosság elvét kell szem előtt tartani: az értékelésnek azokra a támogatási programokra kell szorítkozni, amelyek a belső piac szempontjából szignifikánsan a leginkább torzító hatással lennének, ha nem vizsgálnánk felül kellő időben. A releváns iránymutatásokban a hangsúly az alábbi támogatási programokon van:

- ‘nagy’³⁰ programok, beleértve az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozókat is;
- újdonságot tartalmazó programok;
- piaci, technológiai vagy szabályozási szempontból a közeljövőben szignifikáns változást jelentő programok.

1. ábra Ex-post értékelés alá eső támogatási programok
(Forrás: Módszertani útmutató 16. o. alapján saját szerk.)



5.1. ‘Nagy’ támogatási programok

Az alábbi esetekben véli úgy a Bizottság, hogy az alábbiak szerint ‘nagyak’ minősülő programokat kell értékelés alá vetni:

³⁰ A támogatási program mérete, költségvetése, lefedettsége (pl. nagyszámú kedvezményezett), ill. egyéb jellemzői alapján.

- a belső piacra a legnagyobb mértékben hatással lévő programok, ha nem megfelelően célzottak;
- a költségvetés méretéből adódóan hatékonyságnövelő programok;
- a program lefedettsége alapján elegendő adat szerezhető az utólagos értékelés elvégzéséhez.

Az útmutató szerint ugyanakkor egyes támogatási programok esetében a program mérete ellenére nem kell az értékelést elvégezni, ha pl. nagyszámú kedvezményezettnek nyújtanak kis összegű támogatást, vagy olyan programok esetében, amelyek nem járnak szignifikáns változással, ill. torzító hatással. Az általános csoportmentességi rendelet hatálya³¹ alatt a 150 millió eurót meghaladó éves átlagos költségvetésű, illetve az alábbi programok esetében kell elvégezni az értékelést:

- regionális támogatás (kivéve a regionális működési támogatást);
- kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatás;
- K+F+I;
- környezetvédelmi támogatás (kivéve a környezetvédelmi adók formájában nyújtott támogatást³²);
- szélessávú infrastruktúrára irányuló támogatás.

Az útmutató alapján nem egyértelmű, hogy a fentebbi támogatási kategóriák esetében az éves átlagos költségvetés alapján a küszöbértéktől függetlenül kell-e elvégezni az értékelést. Amennyiben igen, akkor inkonzisztens az általános csoportmentességi rendelettel. A támogatási program módosítása, vagy az utódprogramok esetében akkor nem kell elvégezni az értékelést, ha a módosítások formai és adminisztratív környezetükből ered, vagy ha EU társfinanszírozott programokról van szó.

³¹ Az 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja alapján a rendelet nem alkalmazható a rendelet III. fejezetének 1. szakasza (a 15. cikk kivételével), 2., 3., 4., 7. szakasza (a 44. cikk kivételével) és 10. szakasza szerinti azon támogatási programok, amelyek esetében az átlagos éves állami támogatási kiadás meghaladja a 150 millió EUR-t, a hatálybalépésüket követő hat hónaptól. A Bizottság – miután a program hatálybalépésétől számított 20 munkanapon belül megvizsgálta a vonatkozó értékelési tervet – határozhat úgy, hogy e rendelet hosszabb időszakra továbbra is alkalmazandó e támogatási programok bármelyikére;

³² Az energiatermékek és elektromosság adóztatása közösségi kereteinek átstrukturálásáról szóló 2003/96/EK Irányelv (energiaadó irányelv) alapján.

5.2. Újdonságot tartalmazó programok

Tagállamonként és támogatási eszközönként eltérhet, mi számít újdonságot tartalmazónak és mi nem. Alapjában véve újdonságnak számíthat a környezete szempontjából a támogatási program (pl. új célkitűzés vagy kísérletezés új eszközökkel), ill. új vagy feltörekvő piacot céloz meg a támogatás (ahol a piaci fejlemények korai szakaszban vannak). Ezek a programok hatással lehetnek az iparágak alapvető és tartós formálására. A hasznok és a torzítások mértéke különösen nagy lehet. Újdonság lehet pl. új kapacitási mechanizmus bevezetése az energiaiparban, új technológiatípusok támogatása vagy új típusú támogatás nyújtása a megújuló energia számára a környezetvédelmi támogatással összefüggésben. Az újdonságot tartalmazó programok értékelése elősegíti az új programok tervezését, mivel figyelembe veszi a legutóbbi piaci fejleményeket.

5.3. Szignifikáns változással járó programok

Azok a támogatási programok, ahol jelentős piaci, technológiai vagy szabályozási változás³³ lehetősége áll fenn és a program alkalmazására hatással lehet a program tartama alatt, eseti alapon kell elvégezni az értékelést. Ilyen szignifikáns változás lehet pl. egy vonatkozó piaci szabályozás tervezett felülvizsgálata vagy olyan, gyorsan fejlődő iparágaknak nyújtott támogatás, ahol a piaci környezet és az elérhető technológia gyors ütemben változik. Még ha ezeket várható hatásként vesszük is figyelembe, a támogatási program időtartamának csökkentése és egy új ex ante értékelés nem mindig lesz helyénvaló és lehetséges. Ha a program nem képes alkalmazkodni a szignifikáns változásokból eredő hatásokhoz, nem zárható ki, hogy a közpénz hatékonyan kerül felhasználásra (pl. olyan piaci kudarc kezelése, ami később eltűnik), valamint a szignifikáns változások miatt torzulhat a verseny az új piaci

³³ Az általános csoportmentességi rendelet 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint azok a módosítások, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási program e rendelet értelmében vett összeegyeztethetőségét vagy nem befolyásolhatják jelentősen a jóváhagyott értékelési terv tartalmát, továbbra is a rendelet hatálya alá tartoznak.

belépők és inkumbens vállalkozások között, vagy egyenlőtlen feltételeket szab az új és örökölt technológiákra.³⁴

5.4. Egyéb programok

A vonatkozó bizottsági iránymutatások³⁵ által meghatározott esetekben egyes támogatási programokra kell elvégezni az értékelést. Ha a támogatási program szignifikánsan túlkapacitásos vagy konstans hanyatló piacot céloz meg, beavatkozik a piaci erőviszonyokba azáltal, hogy megelőzi a nem hatékony vállalkozások piacról való kilépését, vagy jogtalan előnyt nyújt a piaci szereplők egy csoportjának más vállalkozások hátrányára, ami akár eredményezheti a hatékonyabb vállalkozások piacról való kilépését is, nem zárható ki, hogy nem tartozik az értékelési követelmény hatálya alá.

6. Hazai gyakorlat

Az állami támogatások ex-post hatásértékelése eddig tagállami hatáskörbe tartozott és nem volt kötelező jellegű. A Bizottság a nemzetközi standardok³⁶ és az uniós forrásfelhasználásra vonatkozó hatásvizsgálatok útmutatói, létező gyakorlata alapján ad ajánlásokat az ex-post értékelés elvégzéséhez. Magyarország háromszintű, ex-ante, on-going és ex-post értékelési rendszert működtet, melynek keretében az uniós támogatások folyósításával párhuzamosan minden évben on-going értékelésre kerülnek különböző, uniós támogatással megvalósuló fejlesztéspolitikai beavatkozások és az uniós forrásfelhasználás eredményessége. Az eredmények részét képezik a 2014–2020-as időszak Partnerségi Megállapodásának a 2007–2013-as tapasztalatokra értékeléseire építve. Meg kell jegyezni, hogy utólagos értékelésre csak a programlezárást követő

³⁴ Pl. létező szabályozási keret felülvizsgálata az IKT szektorban, a napelemek input és output árainak magas fluktuációja, új technológia piaci bevezetése (negyedik generációs mobilhálózat elérhetősége szélessávú szolgáltatások nyújtásához).

³⁵ Pl. kockázati tőke, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés.

³⁶ Pl. OECD Evaluation Norms and Standards, United Nations' Evaluation Standards, World Bank's Independent Evaluation: Principles, Guidelines and Good Practice.

értékelés esetében kerül sor, az $n+2$ szabály miatt sok esetben 2015 utáni értékeléseket fog jelenteni a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan az uniós források felhasználásának eredményességére.

7. Összefoglalás

A 2014-től életbelépő támogatási szabályok nagy hangsúlyt fektetnek a támogatások hatékonyságának értékelésére. Az ex-post hatásértékelés szabályozásával a Bizottság célja az állami támogatások hatásai utólagos elemzésének egységes szabályozása. Lényege a támogatás szignifikáns ok-okozati hatásának tényellentétes módszeren alapuló kimutatása a támogatott csoportban a nem támogatott csoportot képező kontrollcsoporthoz képest. A módszertani útmutató szerint azokban az esetekben kell elvégezni a hatásértékelést, ahol a kereskedelemre és versenyre gyakorolt torzító hatás szignifikáns. Azt, hogy mi számít szignifikánsnak és mi nem, az útmutató nem definiálja. Az útmutatóban ajánlott alkalmazott módszertanokra vonatkozóan a Bizottság viszonylag tág mozgásteret ad a tagállamoknak, de főként az ökonometriai (regressziós) modelleken alapuló módszereket helyezi előtérbe. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a modellek kizárólag bizonyos alapfeltevések és korlátozások mellett lesznek alkalmazhatók a gyakorlatban ahhoz, hogy a tényellentétes vizsgálatok elvégezhetőek legyenek és helytálló, statisztikailag szignifikáns következtetésekre vezessenek.

Mivel az értékelést legalább a támogatást nyújtótól független szakértő harmadik féllel kell elvégeztetni, a tagállamok számára valószínűleg jelentős terhet ró mind az erőforrásigényt (megfelelő kompetenciákkal rendelkező humán kapacitás biztosítása adott költségvetési korlát mellett), mind az adminisztrációt tekintve. Amennyiben kiszervezésre kerül, az állam számára plusz kiadást is jelenthet, és tekintettel kell lenni a kiválasztási, közbeszereztetési eljárás lefolytatásának időigényére is. Magyarország esetében további akadályba ütközhet a tényellentétes módszeren alapuló vizsgálatok elvégzése, mivel az ilyen típusú vizsgálatok feltétele kellő számú és minőségű nem támogatott kontrollcsoport rendelkezésre állása. Magyarország egyébként működtet értékelési rendszert az uniós forrásfelhasználás eredményességére, hatásvizsgálatára, különböző, uniós támogatással megvalósuló fejlesztéspolitikai beavatkozásokra vonatkozóan.

<i>Közvetlen és közvetett hatás eredményindikátorokra – a teljeség igénye nélkül – az egyes támogatási kategóriák szerint (Forrás: Módszertani útmutató 35–39. o. alapján saját szerk.)</i>			
Közvetlen/ közvetett hatás	támogatási kategória/ hatás	eredmény dimenzió	eredményindikátor
Közvetlen hatás	Regionális támogatás K+F+I	Pozitív hatások Pótlólagos K+F+I tevékenység	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allami támogatásban részesülő magánberuházások száma ▪ Foglalkoztatottság növekedése a kedvezményezett vállalkozásban ▪ Allami támogatásban részesülő magánberuházások száma ▪ Kedvezményezett pótlólagos K+F+I kiadásai ▪ Újjonnan foglalkoztatott kutatók száma ▪ Lajstromba vett új szabadalmak száma ▪ Piacra bevezetett újítások száma ▪ CO₂ kibocsátás-csökkentés
	Környezetvédelem	Pozitív környezeti hatások Környezetvédelmi szabályok idő előtti átvétele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pótlólagos megújuló energiatermelés kapacitás ▪ Lerakott vagy elégetett hulladék részarány csökkentése ▪ Megtisztított szennyezett területek száma ▪ A környezetvédelmi szabályok hatálybalépését legalább X hónappal/évvvel megelőzően alkalmazó vállalkozások százalékban kifejezve (minimum 1 év, magasabb a támogatási intenzitás, ha 3 évvel korábban

<p>Közvetett hatás</p>	<p>Lehetséges pozitív hatások</p>	<p>Makrogazdasági előnyök Regionális gazdaság diverzifikációja Magánszektor és közszféra közötti együttműködés erősödése Pozitív externáliák/spillover hatások</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foglalkoztatottság növekedése ▪ Termelékenység és/vagy bruttó hozzáadott érték növekedése ▪ Különböző NACE osztályozás szerinti iparágak száma ▪ Kutatóintézetekkel együttműködő vállalkozások száma
	<p>Lehetséges negatív hatások</p>	<p>Agazati szelektivitás Veszteséges vagy alacsony termelékenységi szintű (piacról való kilépést megelőzése) vállalkozások preferálása Privatizált vállalatok támogatása Piaci erőfölény megerősítése Helyi hatás</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Közvetett kedvezményezettek száma (létesítményhez hozzáférő 3. felek száma) ▪ Más vállalkozásban és régióban a tevékenység vagy foglalkoztatottság növekedése ▪ Az érintett térségben jobb közlekedéssel ellátott lakosok száma (légi közlekedésben nyújtott támogatás esetén) <p>Multiszektorális támogatási programon belül túlnyomórészt egy iparágban nyújtott támogatás Magas termelékenységi szintű vállalatok részaránya szemben az alacsony termelékenységekkel</p> <p>Régi vállalatok részaránya a fiatal vállalkozásokkal szemben Domináns piaci szereplő piaci erejének növekedése Tevékenység áthelyezése kevésbé fejlett régiókból fejlettebbbe</p>

Nemzeti és nemzetközi értékelési standardok:

1. USA – Program Evaluation Standards (1994) Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, Program Evaluation Standards: <http://www.jcsee.org/program-evaluationstandards>
2. Deutsche Gesellschaft fuer Evaluation (DeGEval): Standards fuer Evaluation (2001): <http://www.degeval.de/degeval-standards>
3. Switzerland: SEVAL Evaluation Standards: http://www.seval.ch/de/documents/seval_Standards_2001_dt.pdf
4. The African Evaluation Guidelines 2000: https://www.globalhivmeinfo.org/Gamet/Gamet%20Library/1295_African%20Evaluation%20Guidelines.pdf
5. American Evaluation Association (AEA), Guiding Principles for Evaluators: <http://www.eval.org/GPTraining/GP%20Training%20Final/gp.principles.pdf>
6. Australasian Evaluation Society (AES), Guidelines for the Ethical Conduct of Evaluations: http://www.aes.asn.au/about/Documents%20-%20ongoing/guidelines_for_the_ethical_conduct_of_evaluations.pdf
7. UK Guidelines for good practice: <http://www.evaluation.org.uk/about-us/publications>
8. PUMA Best Practice Guidelines: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf>
9. Italy Treasury Guidelines: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Criteri_qualita_sistema_nazionale_valutazione_maggio2002.pdf