

Metodologické problémy hodnocení efektů regionální politiky EU

Methodological Problems in Assessing the Impact of EU Regional Policy

Ing. Ondřej Machek
Centrum informačních a knihovnických služeb VŠE v Praze
ondrej.machek@vse.cz

Cíle regionální politiky EU v kontextu hospodářské krize

Regionální politika Evropské unie má za cíl snižovat nerovnosti v rozvoji členských regionů, stimulovat ekonomickou aktivitu v chudších regionech a přispívat tak k harmonickému vývoji a prosperitě v rámci Evropské unie.

Cíle regionální politiky EU jsou realizovány prostřednictvím Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF), Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti (CF). Na konci roku 2008 navrhla Evropská komise v reakci na hospodářský útlum soubor změn v předpisech týkajících se evropských fondů, mající za cíl urychlit a zvýšit celkový efekt regionální politiky na hospodářství zemí EU.

Pro určení směru, jakým by se evropská regionální politika měla do budoucna vyvíjet, je důležité zpětně hodnotit minulá období. Cílem hodnocení efektivnosti regionální politiky EU je sběr informací, vyhodnocení dosažených výsledků a vytváření doporučení, která povedou ke zlepšení současné praxe regionální politiky. Hlavním důvodem je snaha o kontrolu nakládání s veřejnými prostředky a o jejich racionální a úsporné využití.¹

Bohužel, tato hodnocení, zejména hodnocení čistých efektů, doprovází řada úskalí a nepřesností, o kterých pojednává tento text. Tyto nepřesnosti jsou způsobeny jak samotnou podstatou regionální politiky, tak rozmanitostí regionů v rámci Evropské unie a nakonec nedokonalostí vědeckých metod, které se však stále vyvíjejí.

Historie hodnocení efektů regionální politiky

Jako počátek regionální politiky (RP) Evropské unie je možné označit rok 1972, kdy byl Evropským parlamentem přijat návrh Evropské komise na vytvoření regionální politiky.² V roce 1975 pak vznikl Evropský fond regionálního rozvoje, který se tak stal základem odstraňování nerovností v rámci členských regionů. Až do konce 80. let byla otázka hodnocení efektivnosti RP

¹ DIEZ, M. A. *New approaches to evaluating regional policy*, Greener Management International. Winter 2002, issue 36, s. 39.

² MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*, 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2007. ISBN 978-80-87029-13-8, s. 21.

víceméně podružná a mezi Komisí a členskými státy panovaly neshody, jak by mělo hodnocení probíhat a nakolik je důležité.³

Po reformě strukturálních fondů v r. 1988 se zpětné hodnocení stalo díky nařízením Evropské komise povinným. Zpočátku byla tato hodnocení prováděna samotnou Evropskou komisí. V roce 1993 byly ve větší míře zapojeny členské státy a systém monitorování a vyhodnocování byl značně propracován. V roce 1999 došlo k prohloubení standardizace metodologie a další decentralizaci a přenosu odpovědnosti za hodnocení na členské státy.⁴

Existují tři typy hodnocení:

- *ex-ante* (předběžné) hodnocení, vedené členskými státy, zahrnující komplexní popis socio-ekonomické situace v cílové oblasti, se zvláštní pozorností věnovanou stavu životního prostředí a rovnosti příležitostí, s předpokládaným dopadem navrhovaných opatření,
- *interim* (mid-term, průběžné) hodnocení, vedené nezávislými hodnotiteli nebo auditory, jehož cílem je určit, zda dochází k plnění programové strategie v rámci probíhajících ekonomických a sociologických trendů a zhodnotit, do jaké míry jsou požadované cíle naplňovány,
- *ex-post* (dodatečné) zhodnocení. Za tento typ hodnocení je odpovědná Evropská komise ve spolupráci s členskými státy. Výstupem by mělo být vyhodnocení využití zdrojů, účinek a efektivnost regionální politiky s důrazem na ekonomickou a sociální soudržnost. *Ex-post* hodnocení je závěrečnou zprávou o účinnosti regionální politiky a bývá předmětem největší kritiky, neboť je zatíženo největšími problémy, uvedenými dále v této práci.

Filosofické přístupy

K hodnocení regionální politiky existují různé filosofické přístupy. Protože v současnosti je kladen důraz na požadavek vyčíslitelnosti a měřitelnosti, setkáváme se v praxi s *pozitivistickým* přístupem, který předpokládá možnost objektivního poznání prostřednictvím pozorování a je založen na principu cenové efektivnosti a zejména *ex-post* ekonomických studiích. Výsledkem hodnocení je porovnání dosažených kvantitativních změn proměnných, které označíme jako klíčové indikátory, s předem stanovenými žádoucími hodnotami. K tématu hodnocení efektivnosti regionální politiky však existují i jiné filosofické přístupy, které preferují jiné přístupy k hodnocení účinnosti

³ BACHTLER, J., WREN, C. *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, s. 145.

⁴ BACHTLER, J., WREN, C. *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, s. 145.

regionální politiky a možnost objektivního poznání popírají – např. *realismus* a *konstruktivismus*.⁵

Problém měřitelnosti a vyčíslitelnosti

Když odhlédneme od možných sporných makroekonomických efektů regionální a strukturální politiky (na jejichž platnost samozřejmě panují mezi ekonomy nejednoznačné názory) jako vytěšňovací efekt, deformace trhu, multiplikátory apod., nastává problém stanovení významnosti (priorit), vyčíslení a poměrování dosažených přínosů (často jimi bývá počet vytvořených pracovních míst nebo růst HDP) s vynaloženými náklady.

Některé žádoucí výsledky, zejména týkající se lidského kapitálu a životního prostředí, nejsou navíc snadno měřitelné (např. vývoj směrem ke znalostní ekonomice, vzdělání a inovace) a těžko se redukuje do podoby matematických vzorců.⁶

Problém časového horizontu

Důležitá je otázka, s jakou přesností můžeme odhadnout dobu, za kterou se účinky regionální politiky projeví. Tento problém se stává markantním zejména v kontextu využití prostředků z Fondu soudržnosti, kterým jsou financovány rozsáhlé investice do infrastruktury a životního prostředí a mají dlouhodobý charakter.⁷

Při vypracovávání hodnotících studií pro tento typ projektů vyžaduje pohyb cenové hladiny zavádění speciálních stínových cen, který odráží reálnou hodnotu výrobních faktorů a je nutné provést odhad diskontní míry. Tyto skutečnosti zavádí do systému hodnocení další, časovou dimenzi nepřesností.

Problém kauzality

Jedním z největších úskalí hodnocení založeném na *ex-post* přístupu je forma pohledu na systém jako na černou skříňku (black box) a zkoumání relace mezi vstupy a výstupy, pokud není přesně znám vnitřní mechanismus a vzájemná korelace změn.⁸ Následný předpoklad příčinnosti mezi některými jevy pak bývá zjednodušený nebo chybný.

Je například diskutabilní, do jaké míry je tvorba pracovních míst a růst HDP způsoben regionální politikou a nakolik je důsledkem fungování

⁵ ESER, T., NUSSMUELLER, E. *Mid-term Evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A Process between Accounting and Common Learning*. Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, s. 255-256.

⁶ DIEZ, M. A. *New approaches to evaluating regional policy*, Greener Management International. Winter 2002, issue 36, s. 40.

⁷ BACHTLER, J., WREN, C. *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, s. 148.

⁸ BASLÉ, M. *Strengths and Weaknesses of European Union Policy Evaluation Methods: Ex-post Evaluation of Objective 2*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, s. 229.

svobodného trhu, neexistencí bariér mezinárodního obchodu, intervencemi státu v jednotlivých národních ekonomikách apod.

Není také možné určit, jak by se vyvíjela ekonomická realita, pokud by regionální politika nebyla prováděna.

Problémy spojené s heterogenitou členských států

Část hodnocení regionální politiky je úkolem členských států EU. Napříč Unii však existují významné rozdíly ve zkušenostech s hodnocením efektivnosti regionální politiky. Často se hovoří o rozdělení na sever a jih. V severních státech jako Nizozemí, Velká Británie a skandinávské země byl tradičně kladen důraz na pravidelné hodnocení národní regionální a strukturální politiky, zatímco např. ve Španělsku a Itálii nemá podobné hodnocení delší tradici. Mezi země, které v historii kladly spíše důraz na politiku než na hodnocení výsledků, patří i Francie.⁹ V Unii tedy existují mezi členskými státy rozdíly v počtu kvalifikovaných a zkušených hodnotitelů, v know-how, ve zkušenostech institucí apod. Tento problém je významný zejména v případě postkomunistických států, jako je Česká republika.

Rozdílná bývá také metodologie sběru, definice a validita dat, přicházejících z jednotlivých členských států, na základě kterých je vypracováváno *ex-post* hodnocení.

Vzájemná ekonomická provázanost regionů může vést k nepřímým efektům v ostatních regionech a může tak způsobit určité nepřesnosti. Existuje také hypotéza, že v regionech, které regionální pomoci nevyužívají, může docházet k úbytku pracovních míst, způsobeném právě regionální politikou v ostatních regionech¹⁰.

Problém adicionality

Princip adicionality patří mezi základní principy, na kterých je postavena regionální politika Evropské unie. Spočívá v tom, že prostředky poskytnuté z unijních zdrojů mají pouze doplňovat výdaje ze strany příjemců pomoci. Neměly by tedy nahrazovat národní (regionální, lokální) zdroje, ale být jejich dodatkem¹¹.

M. Diez a M. Bastlé konstatují, že tento princip poněkud komplikuje identifikaci těchto doplňkových zdrojů a hodnocení efektu, který plyne pouze z nich, a způsobuje tak další možný zdroj nepřesnosti. Nevíme také, jak by se

⁹ BACHTLER, J., WREN, C. *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, s. 149.

¹⁰ tamtéž

¹¹ MAREK Dan, KANTOR Tomáš. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*, 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2007. 210 s. ISBN 978-80-87029-13-8, s. 30.

změnil celkový efekt regionální politiky, pokud by princip adicionality nebyl aplikován.

Náměty na vylepšení systému hodnocení

Některé z uvedených problémů jsou odstranitelné, některé jsou zakořeněny v podstatě regionální politiky rozmanité Evropské unie a eliminovat je zcela pravděpodobně nebude možné.

M. Bastlé doporučuje mimo jiné investice do výzkumu a vývoje nových regionálních makroekonomických modelů, lepší definice a kvantifikace klíčových faktorů (ukazatelů úspěchu), investice do software pro monitorování nákladů, aktivit a přínosů. J. Batchler navíc přidává doporučení investovat do znalostí a know-how jednotlivých členských zemí v oblasti hodnocení regionální politiky.

M. A. Diez naproti tomu doporučuje opustit systém hodnocení založený na *ex-post* ekonomických studiích a využít alternativní model (theory-based evaluation), který odstraňuje problém kauzality.¹²

Závěr

V příspěvku byla stručně shrnuta největší úskalí systému hodnocení efektivnosti regionální politiky Evropské unie, který je dnes založen zejména na tzv. *ex-post* studiích. Tyto studie vyhodnocují účinnost proběhlé regionální politiky, zkoumají využití zdrojů a poměřují dosažené efekty s původními cíli. Jsou přirozeně zatíženy chybami a nepřesnostmi, mající původ v samotné podstatě regionální politiky v multinacionálním prostředí Evropské unie a v podstatě systému hodnocení. Problémy nastávají v oblasti kvantifikace a vyčíslení někdy i neměřitelných veličin, časové dimenze změn, určení příčinnosti mezi alokací zdrojů a dosaženým efektem. Další úskalí spočívají v rozdílných metodikách sběru dat v členských zemích, validitě těchto dat a nedostatečných zkušenostech s hodnotící praxí. Nepřesnosti plynou také z principu adicionality v regionální politice a možných nepřímých efektů této politiky v regionech, na které nebyla regionální pomoc cílena.

Seznam použité literatury

1. DIEZ, M. A. *New approaches to evaluating regional policy*, Greener Management International. Winter 2002, issue 36, p. 37-49.
2. BASLÉ, M. *Strengths and Weaknesses of European Union Policy Evaluation Methods: Ex-post Evaluation of Objective 2*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, p. 225-235.

¹² DIEZ, M. A. *New approaches to evaluating regional policy*, Greener Management International. Winter 2002, issue 36, s. 142.

3. BACHTLER, J., WREN, C. *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, p. 143-153.
4. ESER, T., NUSSMUELLER, E. *Mid-term Evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A Process between Accounting and Common Learning*. Regional Studies. Apr 2006, vol. 40, issue 2, p. 249-258.
5. MAREK D., KANTOR T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*, 1. vyd. Brno : Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2007. 210 s. ISBN 978-80-87029-13-8.

Summary

This article deals with the biggest problems in evaluating the impact of regional policy of the European Union, which today is mainly based on the so-called ex-post studies. These studies evaluate the effectiveness of past regional policies, assessing the use of resources and comparing the effects with the original objectives. This approach of system evaluation is naturally limited. Problems arise in the measurement of variables which are hard to quantify, temporal dimension of the problem, determination of causality between resource allocation and their impact. Other difficulties are due to the diversity of Member States, mainly the validity of data coming from these countries and lack of experience in the evaluation practice in some of them. Inaccuracies arise from the principle of additionality in regional policy and the possible indirect effects of this policy in the regions in which regional aid is not targeted.