

MARTINA HARTLOVÁ

HODNOCENÍ ÚČINNOSTI A EFEKTIVNOSTI PROGRAMŮ REGIONÁLNÍ POLITIKY: ANALÝZA „EX ANTE“ EVALUACÍ PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ

M. Hartlová: *Evaluation of effectiveness and efficiency of regional policy programmes: Analysis of ex ante evaluations of programming documents.* – Geografie – Sborník ČGS, 109, 1, pp. 36–52 (2004). – The paper focuses on evaluation of regional policy programmes in the European Union and in the Czech Republic as a tool for improving effectiveness and efficiency of the regional policy. The main methodological problems and conceptual questions are summarized as well as the current situation of evaluation practice in the EU. A special attention is also dedicated to the existing experience of the Czech Republic in this area, in particular in the ex ante evaluation. Finally, the paper presents several possible solutions for the future evaluation development that could result in the improvement of the regional policy in the Czech Republic.

KEY WORDS: regional development – regional policy – evaluation – structural funds – European Union.

Autorka děkuje za finanční podporu Grantové agentury UK, projekt č. 227/2003/B–GEO/PrF.

1. Úvod

Cílem článku je po stručném přehledu hlavních metodologických problémů a koncepčních otázek evaluací představit aktuální stav evaluací programů regionální politiky v Evropské unii a provést analýzu a zhodnocení současného stavu evaluací v ČR, včetně nástinu možných budoucích řešení v této oblasti. Článek je pokusem o vytvoření základního přehledu problematiky evaluací ve vazbě na regionální rozvoj, a to v zemích EU a ČR. Vzhledem k aktuálnosti tohoto tématu v ČR se jedná o první krok na cestě k jeho další reflexi a hlubšímu poznání.

Vedle prací zabývajících se analýzou regionálních rozdílů, jejich příčinami a vývojovými trendy je stěžejní a velmi aktuální oblastí problematika hodnocení účinnosti a efektivnosti regionální politiky. Regionální politika je zaměřena zpravidla na zmírňování rozdílů mezi regiony a posilování vnitřní ekonomické a sociální soudržnosti daného území. Pod pojmem *účinnost* (effectiveness) regionální politiky rozumíme porovnávání, resp. sledování poměru mezi vytyčenými cíly a finálními účinky politiky/programu a pod pojmem *efektivnost* (efficiency) rozumíme poměr mezi celkovými vstupy a finálními účinky politiky/programu. Při měření účinnosti tedy hledáme odpověď na základní otázku, zda výsledné účinky programu odpovídají stanoveným cílům. Jednou z evaluačních otázek může být, zda je možné dosáhnout stejných či větších účinků například prostřednictvím změny systému implementace pro-

gramu. Při měření efektivnosti můžeme zjišťovat, zda je možné dosáhnout stejných účinků za nižší cenu, anebo větších účinků za stejnou cenu intervence.

Měřením účinnosti a efektivnosti se zabývají evaluace, které jsou tak nástrojem pro zlepšování budoucí podoby implementace ale i koncepce samotné politiky (Bachtler 2001). Pro hodnocení existuje mnoho definic, zde na úvod uvedme ještě definici C. Weiss¹: „Evaluace je systematické posuzování aktivit a/nebo účinků programu nebo politiky, a to srovnáním s množinou explicitních nebo implicitních standardů (norem), jakožto prostředek ke zlepšení programu nebo politiky“ (Weiss 1998, s. 4). Předmětem evaluací může být projekt, program nebo politika, tento článek je věnován evaluacím programů regionální politiky. Významným důvodem pro provádění evaluací je také jejich funkce nástroje pro zdůvodnění veřejných výdajů a nástroje pro informování veřejnosti.

Evaluace se postupně stává používaným pojmem i v České republice. V zemích EU a především v USA má však evaluace mnohem delší historii. Protože přitahovala nejrůznější významy byla Lundquistem označena pojmem „sémantický magnet“ již v 70. letech 20. století (Lundquist in Vedung 1997). „Evaluace je elastickým slovem, které může pokrýt hodnocení nejrůznějšího typu“ (Weiss 1998, s. 3).

Protože je evaluace dosud relativně mladou disciplínou, považujeme za vhodné nastínit v úvodní části článku historii evaluace. Ve druhé části jsou pak popsány současné hlavní problémy evaluace. Navazující část se již věnuje evaluacím programů financovaných ze strukturálních fondů v EU a následně regionální politice v ČR. Závěrečná část nastiňuje možná budoucí řešení pro rozvoj evaluací, která by vedla ke zkvalitnění regionální politiky na území ČR.

2. Historie evaluace

První významnější evaluační studií je často autory např. Monnier (1992) označována několikaletá evaluace systému středního školství, kterou provedl Ralph Tyler ve 30. letech 20. století v USA. Tyler vytvořil jednoduchý model pro definování podstaty evaluace a jím definované pojmy referenční cíle, komparační měřítko a účinky politiky byly následně využity v mnoha evaluacích a staly se jednou ze základních složek evaluačního výzkumu.

Doménou evaluací byly oblast školství a zdravotnictví, evaluačnímu výzkumu od počátku dominovaly metody sociálních věd, zpočátku byla často využívána metoda kontrolního vzorku². Podobně jako v jiných oborech byla i v evaluačním výzkumu 60. léta érou pozitivistického přístupu a kvantitativních metod (Albaek 1990). Na konci 70. a na počátku 80. letch nastupují metody kvalitativní (významným zastáncem kvalitativních metod byl např. Patton – 1987 a 1990). V 90. letech se začalo prosazovat společné využívání jak kvantitativních, tak kvalitativních metod.

Kolébku evaluace byly Spojené státy americké, v Evropě se pak využívání evaluací prosadilo nejdříve a nejvýznamněji v anglosaských zemích (CEC

¹ Carol Weiss je autorkou několika souhrnných publikací o evaluaci, např. často citované dílo Weiss, C. (1998): *Evaluation*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 372 s.

² Metoda kontrolního vorku – měření relevantních proměnných u alespoň dvou ekvivalentních skupin, z nichž jedna byla vystavena působení programu a druhá nikoliv.

1999a). V Evropě pak velkou roli v oblasti evaluací regionální politiky sehrála Evropská unie, která postupně zavedla povinnost zpracování evaluací pro všechny programy financované ze strukturálních fondů a pro projekty financované z Fondu soudržnosti a ve svém důsledku se tak zasloužila o její rozmach také v mnoha členských zemích, např. ve Francii či Itálii³ (Bachtler 2001). V nových členských zemích je nyní situace obdobná jako v 90. letech v zemích členských, dochází k postupnému pronikání evaluace do oblasti regionální politiky (Toulemonde, Bjørnkilde 2003).

3. Cíle evaluací regionální politiky

Evaluační výzkum se v zásadě neliší od jiného aplikovaného výzkumu, jsou využívány kvantitativní i kvalitativní metody sociálních věd. Evaluace a evaluační výzkum je od počátku prováděn s pragmatickým cílem následného využití výsledků (Vedung 1997).

Ve své historii prošel evaluační výzkum značným vývojem, byly postupně vyvíjeny nové přístupy k evaluacím. Existuje mnoho dělení evaluací, zde uvedme alespoň jednoduché Scrivenovo dělení na formativní evaluaci – evaluace zaměřená na zlepšení programu/intervence, a to především v jeho ranných fázích; ve sféře regionální politiky zde můžeme zařadit evaluace „ex ante“ i interim a souhrnnou evaluaci – evaluace probíhá po skončení programu/intervence a přináší zpětné informace o jeho účinnosti/efektivnosti. V oblasti regionální politiky do této skupiny náleží evaluace ex post (Scriven 1991).

Cíle hodnocení programů regionální politiky lze shrnout do následujících bodů:

- zdůvodnění intervence z veřejných zdrojů a prověření relevance programu (prováděno především před zahájením programu)
- posouzení kvality implementačního systému (prováděno především v průběhu či po skončení programu)
- zhodnocení účinnosti a efektivnosti programu (po skončení programu)
- složení účtů veřejnosti o využití veřejných zdrojů a posílení transparentnosti veřejné intervence (především po skončení programu).

4. Hlavní metodologické problémy evaluací a evaluačního výzkumu ve sféře regionálního rozvoje a regionální politiky

V oblasti regionálního rozvoje lze nyní identifikovat několik základních problémů, které omezují obecnější platnost a dopad evaluací regionální politiky. Základním problémem je „hodnotitelnost“ regionální politiky a jejich programů, tedy do jaké míry lze účinnost a efektivnost regionální politiky hodnotit, resp. do jaké míry jsou její účinky měřitelné. Problémem je také přiřazení zjištěných účinků konkrétním programům.

4. 1. Problém makroekonomického kontextu a legislativního rámce

Dopady jednotlivých programů podléhají „konkurenci“ vlivů, které jsou i o několik řádů silnější. Například na snížení míry nezaměstnanosti v pro-

³ Blíže dále např. Bachtler, Polverari, Taylor (2000), Casavola, Tagle (2003).

blémových regionech mají mnohem silnější vliv celková ekonomická situace v ČR a v sousedních zemích, resp. v celé Evropě, než samotné programy regionální politiky. Jako příklad změny legislativního rámce lze pak uvést zpřísnění podmínek pro vyplácení dávek v nezaměstnanosti.

4. 2. Multipodmíněnost výsledků

Evaluace jsou ve většině případů zaměřeny na jeden program či politiku, popř. na jejich určitou část. Je však složité přiřadit zjištěné dopady jednomu konkrétnímu programu, který je pouze součástí celé množiny programů. Pozorované dopady mohou být také částečně způsobeny jinými vlivy, např. změnou chování aktérů. V praxi se rovněž může stát, že některé výsledky (např. počet nově vytvořených pracovních míst) jsou započítány vícekrát – do několika programů (například jako výsledek „evropského programu“, národní politiky zaměstnanosti i místní politiky podpory podnikání).

4. 3. Problém časového horizontu

Dopady programů se projevují i s několikaletým zpožděním, ale evaluace jsou prováděny většinou velmi záhy po skončení těchto programů. Ve srovnání s dlouhodobostí dopadů jsou tak i několikaleté programy krátkodobé. Často je navíc časový rozvrh evaluací tak napjatý, že jsou prováděny ještě před skončením všech aktivit a opatření.

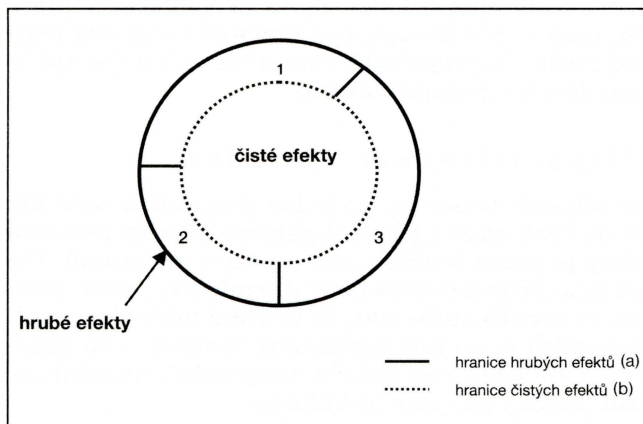
Z časového hlediska je nutné rovněž určit trvání účinků programu, tedy jak dlouho má daný efekt přetrvat. V evaluacích programů regionální politiky neexistuje jednotný přístup, dopady jsou nejčastěji měřeny v intervalu 1–3 roky od skončení podpory. V případě českého Rámce podpory Společenství byly v jednotlivých operačních programech zvoleny různé časové horizonty. V zásadě platí, že efekty investičních projektů do oblasti infrastruktury apod. jsou sledovány v delším časovém horizontu, na rozdíl od investic do lidských zdrojů.

4. 4. Hodnocení kauzálních řetězců a vazeb

Nedostatečně rozvinutá metodologie pro analýzu a pochopení kauzálních vazeb mezi programy, resp. jejich vstupy (finanční prostředky) a účinky je jedním z hlavních problémů, se kterými se evaluátoři potýkají. Nejsložitější hodnocení se týká dopadů programů, a to jak dopadů globálních, tak čistých a dlouhodobých.

Globální dopady programu jsou účinky, které se projevují i na širší populaci (popř. širší území), která nebyla přímým účastníkem podpory. Dlouhodobé efekty naopak sledují trvání účinků programu i po delším časovém úseku na přímých účastnících podpory. Pro stanovení čistých efektů programu je nutné specifikovat především efekt mrtvé váhy, efekt přemístění a efekt substituce (obr. 1). Čistý efekt je tedy takový efekt, který nastal pouze v důsledku poskytnuté podpory.

Efekt mrtvé váhy očišťuje hrubé účinky programu o teoretickou hodnotou, která by nastala i bez poskytnutí podpory. Pro příklad uveďme projekt zaměřený na rozvíjení kvalifikace osob. Ze 100 účastníků kurzu získalo následně 60 osob pracovní místo. Pomocí komparační studie provedené na obdobné skupině osob, které však neprošly projektem (kontrolní vzorek), lze odvodit, že z těchto 60 osob by 30 získalo místo i bez absolvování kurzu. Efekt mrtvé váhy je tedy 50 %.



Obr. 1 – Schéma hrubých a čistých účinků programu. 1 – efekt přemístění, 2 – efekt substituce, 3 – efekt mrtvé váhy.

měřen i v rámci jednoho regionu.

Efekt substituce zachycuje účinky podpory na příjemce pomoci, které se však udály na úkor jiné osoby či subjektu. Příkladem může být získání zahraničního investora, které má za následek krach místní továrny.

5. Evaluace programů regionální politiky v Evropské unii

Evropská unie využívá evaluací pro potřeby zefektivnění regionální politiky, a současně se snaží vyhovět také tlaku členských států požadujících informace o výsledcích, které byly za pomoci regionální politiky dosaženy. Evropská komise zdůvodňuje evaluace takto: „Důvodem evaluace je zjistit *raison d'être* veřejné intervence, potvrdit přenositelné příklady dobré praxe a zamezit opakování neúspěchů a zodpovídat se občanům. Zatímco soukromý sektor má malé potřeby obhajovat svou činnost či z ní skládat účty, protože je hodnocen trhem, veřejný sektor je nucen provádět evaluace“ (CEC 1999a, s. 17).

Systém provádění evaluací pro programy strukturálních fondů byl pro současné programové období Evropskou komisí značně rozpracován⁴, programy jsou hodnoceny před jejich zahájením (evaluace „ex ante“), v polovině programového období (evaluace interim), při ukončování programu (závěrečná evaluace) a po jejich skončení (evaluace ex post).

I přes rozvinutý systém evaluací v Evropské unii je zřejmé, že dosud nebyl dostatečně přesně specifikován přínos regionální politiky EU, zejména nebylo a ani není možné zjistit, co by se stalo bez této regionální politiky.

Evropská komise se zasloužila o velký pokrok ve stanovení jednotné terminologie i v souhrnu přístupů k evaluacím v oblasti regionální politiky, včetně rámcového přehledu metod, a to prostřednictvím projektu MEANS, který byl zahájen na konci roku 1994. Výsledkem byla šestidílná publikace *Evaluating Socio – Economic Programmes*, která představuje první ucelený přehled pro stranu nabídky i poptávky, tzn. pro evaluátory i pro implementační strukturu programů (zadavatele). I přes pokrok, který vydání publikace znamenalo, je příručka vnímána spíše jako startovní bod či první krok pro uživatele než

⁴ Např. Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999; CEC (1999b), CEC (1999c).

jako metodologická báze, na kterou lze zcela spoléhat (Bachtler, Polverari, Taylor 2000). V současné době je Evropskou unií financováno zpracování nového aktualizovaného vydání souboru MEANS.

V oblasti evaluací regionální politiky na konci 90. let a po roce 2000 lze najít několik společných trendů či znaků. V členských zemích EU je kladen stále větší důraz na „učení se“ z probíhajících evaluací. Stalo se zvykem uvádět učení na straně jednotlivců i institucí jako jeden z přímých cílů evaluací (Valovirta, Karinen 2003). Evaluace přispívají k lepšímu pochopení působení jednotlivých programů/politik na růstové faktory určitého území.

Velký důraz je kladen na provádění tzv. partnerské evaluace, tedy kolektivní evaluace, která zahrnuje všechny strany zahrnuté do programu/politiky. Spolupráce partnerů, především vyhlášovatelů programu, jeho realizátorů a hodnotitelů umožňuje účinnější využití výsledků evaluace. Partnerská evaluace je častá např. ve Francii, kde je pro každou evaluaci zřízena tzv. evaluační instance, která řídí průběh prací a schvaluje průběžné zprávy z jednotlivých etap. Na počátku připravuje či schvaluje zadávací dokumentaci a podílí se nebo přímo zodpovídá za výběr zpracovatele. V této souvislosti je vhodné zmínit částečný příklon k interním evaluacím, tedy evaluacím, které jsou zpracovávány uvnitř instituce, která je přímo zodpovědná za hodnocený program⁵. Pro programy strukturálních fondů Evropská komise jednoznačně preferuje externí evaluace, s výjimkou evaluace „ex ante“ tuto formu přímo nařizuje. Ve vymezených případech je však interní evaluace vhodným nástrojem pro zkvalitnění fungování administrativy, může přispět např. k racionalizaci metod práce apod. Příkladem mohou být interně připravené a interně vyhodnocované dotazníky pro účastníky seminářů⁶. Interní evaluace mohou být vhodné také pro menší programy, a to z důvodu nižších nákladů a časové úspory.

Od 90. let 20. století jsou v zemích EU postupně budovány evaluační kapacity, které se tvoří postupnou specializací firem i dalších institucí na evaluace a následným vytvářením vazeb a sítí. Vznikají profesní sdružení (národní evaluační společnosti), často zahrnující i stranu poptávky⁷. V roce 1994 byla ustanovena Evropská evaluační společnost, která má za cíl podporu teorie i praxe a podporu využití kvalitních evaluací nejen v evropských zemích. V roce 2003 byla ustanovena Mezinárodní organizace pro spolupráci v evaluacích s cílem posílit spolupráci mezi národními a regionálními společnostmi, asociacemi a sítěmi. Evaluační společnosti vytváří své standardy (např. Německo), charty (např. Francie) či pravidla pro etické zpracování evaluací (např. Kanada).

V evaluacích strukturálních fondů se posiluje trend ke kombinování horizontálních evaluací – komplexně zaměřených na celý program – a tematických evaluací, které se detailně věnují určitému tématu, podstatnému pro rozvoj v daném regionu. Tematické evaluace jsou prováděny také průřezově pro více programů či regionů. Evropská komise zadala ex post evaluace pro vytyčená horizontální témata regionální politiky (udržitelný rozvoj, informační společnost, rovné příležitosti).

Posledním výrazným trendem je důraz na propojení monitorování a hodnocení. Monitorování zajišťuje zdrojová data a informace pro provádění evalua-

⁵ Interní evaluace může být nezávislá pokud, je realizována týmem, který není v hierarchickém vztahu s týmem implementujícím program. Pokud ano, jedná se o auto-evaluaci (CEC 1999a).

⁶ Příklad častého a pravidelného využití jsou např. semináře pořádané DATAR ve Francii.

⁷ Např. členy Francouzské evaluační společnosti jsou i orgány veřejné správy.

ci. Monitorovací data jsou sbírána především ve formě indikátorů (vstupy, výstupy, výsledky, dopady). Indikátory přináší kvantifikovanou informaci s cílem pomoci aktérům veřejných intervencí v oblasti komunikace, vyjednávání a rozhodování (CEC 1999a). Evropská komise klade důraz na vytvoření uceleného systému indikátorů včetně kvantifikace cílových hodnot již před začátkem implementace pomoci tak, aby následné evaluace mohly využít shromážděných monitorovacích indikátorů, přičemž indikátory dopadů jsou sledovány až v rámci hodnocení prostřednictvím podrobných evaluačních studií. Trendem posledních let je vytváření elektronických informačních systémů pro monitorování programů strukturálních fondů, které jsou následně využity také pro potřeby evaluace.

Pokud shrneme současný stav a trendy evaluací ve sféře regionální politiky v Evropské unii, je třeba zdůraznit následující body: důraz na poučení se z evaluací; postupný rozvoj metodologie (kompendium MEANS); kombinace tematických a horizontálních evaluací; budování evaluačních kapacit a rozvoj profesních struktur; posilování partnerského přístupu v evaluacích; rozvíjení počítačových monitorovacích systémů, jakožto východiska pro evaluace.

6. Současný stav hodnocení regionální politiky v ČR

6. 1. Regionální politika v ČR

Česká republika má stále omezené zkušenosti se systémem regionální politiky, která byla v prvním období transformace zcela opomíjena. Příčiny byly především historicko-geografické (přetrvávající malé meziregionální rozdíly), ekonomické (nízká míra nezaměstnanosti), ale i politické a administrativní (liberální orientace vlád, neexistence regionální samosprávy, tradiční sektorový přístup k řešení územních problémů, dočasný odklon veřejného mínění od role státu jako koordinátora trhu a hospodářského rozvoje) (Blažek, Boeckhout 2000).

Ve druhé polovině 90. let se zvyšovaly rozdíly mezi regiony, a to především v míře nezaměstnanosti, po roce 1996 došlo rovněž k několikaleté stagnaci, resp. propadu hospodářské výkonnosti země. V reakci na tento vývoj bylo realizováno několik programů zaměřených na podporu regionů s nejvyšší nezaměstnaností. Vnější impulsem pro aktivizaci v oblasti regionální politiky bylo i úsilí ČR o vstup do EU. Postupně narůstal počet podpůrných programů, které však byly řízeny několika resorty bez centrální koordinace. I podpora směřující k jednomu typu subjektů (např. malé a střední firmy) byla rozdrobená mezi několik resortů. Založeno bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, které má ve své kompetenci i koordinaci činností v přípravě, realizaci a kontrole strategie regionálního rozvoje a státních programů rozvoje⁸. I přes svou koordináční úlohu ministerstvo dosud nedokázalo vytvořit a uvést do praxe novou, jednotnou, ucelenou koncepci regionální politiky, která by nahradila rozdrobený sektorový přístup. Je to právě přílišná fragmentace podpůrných programů, která ve svém důsledku výrazně zvyšuje administrativní náklady na jejich implementaci, ať se již jedná o zpracování projektů a jejich následný výběr nebo o kontrolu (Blažek, Vozáb 2003).

Zkušenosti se samotnými evaluacemi českých programů regionální politiky jsou velmi malé, pokud existují. V 90. letech byly v České republice imple-

⁸ Zákon č. 248/2000, § 11

mentovány programy předvstupní pomoci EU, především programy PHARE a PHARE – CBC. Evaluace programů PHARE však byla od roku 1996 do roku 2003 v zodpovědnosti Evropské komise⁹, přičemž byla prováděna zahraničními evaluátory¹⁰. V některých případech byly provedeny evaluace českými zpracovateli, jednalo se však o evaluace zaměřené na jednotlivé „malé“ programy (malé z hlediska objemu financí, krátkého období implementace i omezeného geografického rozsahu). Do této skupiny lze řadit např. hodnocení pilotního programu PHARE Investiční podpora pro mikroregion Haná. Toto hodnocení bylo zpracováno v rámci projektu „Propagace výsledků pilotního programu“ a cíle byly širší než u klasické evaluace ex post, jedním z cílů bylo poskytnout přehled o programu typu strukturálních fondů. Nebyla tedy použita metodologie evaluací ex post a ani to nebylo cílem tohoto hodnocení.

Komplexní ex post hodnocení bylo zpracováno společně pro 10 programů PHARE realizovaných v kandidátských zemích, které byly alokovány v letech 1997 a 1998 a implementovány až do roku 2001. Zadavatelem byla Evropská Komise a zpracovatelem bylo dánsko-francouzské konsorcium¹¹.

Výsledky byly publikovány na jaře 2003¹² a mezi hlavními závěry pro ČR byla uvedena i kritika příliš široké a ambiciózní strategie, která způsobila problémy v implementační fázi. Celkově však bylo shledáno, že program měl v ČR významné dopady především na budování institucionálních struktur, zatímco socio-ekonomické dopady byly výrazně slabší. Jedním z cílů hodnocení byla také podpora budování evaluačních kapacit v kandidátských zemích formou samotného zapojení, ale i školení lokálních konzultantů a manažerů veřejného sektoru (PLS RAMBØLL Management a EUREVAL-C3E 2003).

Nejen z pohledu evaluací programů regionální politiky, probíhajících v České republice a pokrytých českými zpracovateli, ale i z pohledu programování či obecněji z pohledu strategického plánování lze jako zlomový vymežit vznik Národního rozvojového plánu na léta 2004–2006 (NRP), navazujícího Rámce podpory Společenství¹³, příslušných operačních programů a také Jednotných programových dokumentů Cíle 2 a 3 pro hlavní město Prahu a provedení série „ex ante“ hodnocení těchto programů.

Z pohledu evropských programů byly dosud realizovány především evaluace „ex ante“, kterým se podrobně věnuje následující kapitola. Programy české regionální politiky dosud systematickým hodnocením neprošly.

6. 2. „Ex ante“ hodnocení Národního rozvojového plánu a operačních programů na léta 2004–2006

„Ex ante“ hodnocení přináší nezávislý pohled, který má přispět ke zlepšení programového dokumentu a jeho následné realizaci. V souladu s Nařízením Rady (ES) č. 1260/1999 bylo v roce 2002 rozhodnuto, že NRP a všechny navazující operační programy projdou tímto hodnocením¹⁴. V ČR byl zadavatelem evaluace pro každý program vždy řídicí orgán příslušného programu¹⁵. Pře-

⁹ Od roku 2003 je evaluace PHARE programů decentralizována na národní úroveň.

¹⁰ EMS – Evaluation and Monitoring Service

¹¹ PLS RAMBØLL Management a EUREVAL-C3E

¹² <http://europa.eu.int/comm/enlargement/financialassistance.htm>

¹³ NRP je rozvojovým programovým dokumentem pro regiony Cíle 1 regionální politiky EU (RP EU).

¹⁴ Externí „ex ante“ hodnocení bylo v ČR zpracováno i pro Plán rozvoje zemědělství a venkova ČR 2000–2006 a pro předvstupní program SAPARD.

¹⁵ Jednotliví evaluátoři byli nakontrahováni v polovině roku 2002.

stože „ex ante“ hodnocení nemusí být provedeno nezávislými evaluátory, byla ve všech případech zvolena právě tato možnost. Srovnáním provedených „ex ante“ hodnocení¹⁶ lze najít některé shodné rysy, které vypovídají o současném způsobu provádění evaluací v ČR.

Většina evaluačních zpráv v úvodu vytyčuje jako cíl „ex ante“ hodnocení zlepšení kvality programu, přičemž se jedná o obecný cíl uvedený přímo v metodice Evropské komise. Výjimku v tomto přístupu představuje evaluace NRP, kde autoři vymezili i cíle specifické – zaměřené přímo na problémy hodnoceného dokumentu, a to již na základě jeho znalosti. Z metodického hlediska je vhodné doporučit právě tento přístup. Lze konstatovat, že všechny evaluace deklarovaly naplnění metodiky Evropské komise pro provádění „ex ante“ hodnocení, která vymezuje šest základních oblastí hodnocení: analýza výsledků předchozích hodnocení; socioekonomická analýza a analýza SWOT; hodnocení zdůvodnění záměru a konzistence strategie (vnitřní a vnější); hodnocení systému indikátorů a kvantifikace cílů; analýza očekávaných dopadů a zdůvodnění politiky; kvalita implementačního a monitorovacího systému.

Všechny evaluační zprávy byly tedy sestaveny podle výše uvedeného doporučeného modelu.

Z metod, které byly použity při „ex ante“ hodnocení uvedme především „desk research“: prostudování legislativy EU, prostudování metodik evaluací (výhradně metodiky Evropské komise) a seznámení se s „ex ante“ hodnoceními zpracovávány ve členských zemích EU, analýzu programových dokumentů, v případě NRP i jednotlivých OP, analýzu relevantních strategií, politik a programů. Evaluátoři dále využívali společných schůzek a konzultací s tvůrci operačních programů i mezi sebou navzájem.

Provedené „ex ante“ evaluace spadají do skupiny formativních evaluací, které kombinují metody zaměřené na účinnost programu (především evaluací zaměřených na dosažení výsledků), přičemž vždy se specifickým přístupem „ex ante“, tedy zhodnocení čistě budoucího dosažení vytyčených cílů.

6. 2. 1. Naplnění metodiky Evropské komise a přínos provedených evaluací

První bod metodiky Evropské komise – analýza výsledků předchozích hodnocení – byl proveden pouze výjimečně (např. NRP), a to vzhledem k neexistenci předchozích evaluací pro české programy a politiky. Socioekonomická analýza, včetně zhodnocení silných a slabých stránek byla obsahem všech hodnocení s výjimkou OP Infrastruktura – část Doprava, kde toto zhodnocení bylo zpracováno již dříve. Z metodického hlediska byl správný postup zvolen v případě „ex ante“ NRP, kde evaluátoři zpracovali vlastní analýzu silných a slabých stránek, provedli srovnání obou verzí a vyvodili doporučení pro NRP. Společným rysem většiny evaluačních zpráv byla kritika nadbytečného rozsahu analytických částí programových dokumentů. Na druhou stranu lze určitý rozpor spatřovat v požadavcích evaluátorů na další doplnění a zpřesnění provedené analýzy a podložení uvedených tvrzení statistickými údaji.

Při hodnocení analýzy SWOT autoři správně poukazovali na přílišný počet uvedených položek, na její vnitřní nepřehlednost, nevyváženost a nestrukturovanost. V několika případech byl proveden vlastní návrh analýzy SWOT (OP Infrastruktura – část životní prostředí), který byl pro zvýšení kvality programového dokumentu přínosem.

¹⁶ Berman Group (2003), City plan (2002), DHV CR (2002), Institute for Economic and Ecological Policy (2003), Národní observatoř zaměstnanosti (2003a,b), University of Economics (2003a, b).

V části hodnocení strategie včetně vnitřní a vnější konzistence postupovali evaluátoři dle metodiky Evropské komise. Nejčastější doporučení směřovala na: zpřesnění strategie, posílení vnitřní konzistence (provázání s analýzou a následně s finanční částí), posílení logické provázanosti všech úrovní cílů, posílení vnější konzistence (vazby na konkrétní národní a evropské politiky/programy). V některých případech byla navržena redukce priorit či opatření. Relativně často autoři také správně upozorňovali na možnost překrývání s ostatními operačními programy, popř. mezi opatřeními jednoho programu. Jejich doporučení však nebyla většinou akceptována a k potřebným vymezením bylo přistoupeno až na základě připomínek a požadavků Evropské komise.

Velmi podrobné a kvalitní bylo hodnocení strategie NRP, kdy autoři nabídli vlastní ucelenou a provázanou strategii, která byla do značné míry do finální verze dokumentu promítnuta.

Obecně lze konstatovat, že strategická část dokumentů byla jednou ze slabších částí většiny programů. Nejčastějšími nedostatky byla neadekvátnost strategie, resp. přílišná šíře strategie, kterou není možné, vzhledem k výši finančních prostředků a krátkému realizačnímu období, naplnit.

Systém monitorovacích indikátorů a kvantifikace cílových hodnot byly slabým místem programových dokumentů a směřovalo zde tedy mnoho připomínek „ex ante“ hodnotitelů. Z metodického pohledu je v oblasti definování vhodných indikátorů a odhadu jejich cílových hodnot patrná nezkušenost zodpovědných orgánů a některých případech i evaluátorů¹⁷. Na druhou stranu je zřejmá obtížnost tohoto úkolu vzhledem k nedostatku potřebných podkladů. V příštím programovém období již bude možné využít nově získaných zkušeností a především jednotkových nákladů, které budou také vytvořeny. I když v několika případech byly evaluátory navrženy nové systémy indikátorů, ani ty neodpovídaly požadavkům Evropské komise, např. z hlediska monitorování horizontálních témat¹⁸.

Analýza očekávaných dopadů a zdůvodnění politiky byla jednou z částí evaluací se značně rozdílnou úrovní kvality, většinou však bylo zhodnocení provedeno pouze v obecné rovině bez potřebného metodického zázemí. Na úrovni NRP je zvykem provést analýzu očekávaných dopadů programu metodou „top-down“, pomocí makroekonomických simulačních modelů (např. HERMIN, PARADISE, AMOS, REMI), která však v případě ČR nebyla, po dohodě s orgány Evropské komise, provedena, neboť celková očekávaná podpora v období 2004–2006 ze zdrojů EU představuje jen 1 % HDP ČR.

Většina hodnocení se správně zaměřila také na dopady programu na horizontální témata s výjimkou životního prostředí, protože pro operační programy byla zpracována samostatná hodnocení SEA¹⁹. Doporučení posílit horizontální témata ve strategii programu byla ve většině případů respektována. Některá hodnocení se dále zabývala i dopady programu na celou řadu politik/oblastí (malé a střední podniky, inovativnost, zaměstnanost atd.).

Zdůvodnění rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivé priority nebylo často dostatečně zhodnoceno, autoři pouze souhlasili s navrženým rozčleněním (např. Společný regionální operační program – SROP), ve výjimečných

¹⁷ Evaluátoři navrhovali doplnit kvantifikace na úrovni priorit a celkově doplnit systém indikátorů (vstup – výstup – výsledek – dopad) až do programového dodatku.

¹⁸ V rámci negociací byly operačním programům i NRP předány další požadavky na zpracování a doplnění systému indikátorů.

¹⁹ Strategic Environment Assessment

případech bylo navrženo posílení některých priorit/opatření (např. OP rozvoj lidských zdrojů).

Část týkající se hodnocení implementačních a monitorovacích systémů byla v některých případech objektem podrobné a kvalitní analýzy a směřovala zde tedy i řada konkrétních a cenných doporučení (především NRP). Většinou se připomínky týkaly nevyjasněnosti rozdělení pravomocí a zodpovědnosti, nezajištění koordinace, nepostižení procesu výběru projektů, popř. celkové složitosti implementačního systému. Z popisu implementačních struktur v programech a z provedených hodnocení lze odvodit, že hlavním problémem je především nekoordinovanost přístupů jednotlivých řídicích orgánů, což bude mít dopady na regionální úrovni, kde bude existovat současně 5 implementačních struktur, s negativními důsledky pro žadatele, finanční nehospodárnost atd.

6. 2. 2. Blízkost evaluačních týmů k pozici technické pomoci

Určitým specifikem všech „ex ante“ hodnocení byla relativně úzká spolupráce s programovými týmy, což bylo dáno především souběžným redigováním programů a „ex ante“ posuzováním. Většinou byly předkládány dílčí připomínky k jednotlivým kapitolám, které pak byly na jejich základě upravovány. Na závěr bylo zpracováno konečné „ex ante“ hodnocení. V některých případech muselo být ještě znovu přepracováno tak, aby zohlednilo usnesení vlády č. 149 z 12. 2. 2003, kterým bylo rozhodnuto o snížení počtu operačních programů. Pozice evaluátorů se tedy velmi blížila roli technické pomoci. Ve svém důsledku byla mnohá doporučení zapracována do programů a závěrečné „ex ante“ hodnocení již bylo relativně pozitivní. Je chybou evaluátorů, že nebyl ve všech případech zpracován přehled předchozích doporučení přímo ve finální verzi „ex ante“ hodnocení a způsob jejich zapracování do programového dokumentu. Identifikace zlepšení programů v důsledku „ex ante“ hodnocení a jeho odlišení od jinak zapříčiněných změn, je tak nyní obtížné.

I když evaluační zprávy obsahovaly i některé věcné nedostatky, hlavním problémem byly nedostatky metodické: nepostihnutí všech požadovaných oblastí „ex ante“ hodnocení; povrchnost hodnocení a nepodložení uvedených tvrzení; malá přidaná hodnota evaluace, tzn. pouhé konstatování stavu bez návrhů na zlepšení; vnitřní rozpory v textu (kritické hodnocení některých bodů versus kladné závěry).

Z formálního hlediska vykazaly evaluační zprávy tyto nedostatky: neuvedení přehledu dřívějších, zapracovaných doporučení; neuvedení přehledného shrnutí všech hlavních doporučení; neuvedení složení evaluačního týmu (přestože to není povinností).

Jelikož výsledné evaluační zprávy nedosahovaly vždy požadované kvality, anebo nebyla uvedena doporučení do programu zapracována, byla české straně předána řada připomínek v rámci procedury tzv. „admissibility check“²⁰, pomocí které je před negociacemi zkontrolována úplnost a správnost každého programu a dále během procesu vyjednávání programů.

Hlavní přínosy provedených „ex ante“ hodnocení lze pak spatřovat především ve získání zkušeností na úrovni tvůrců programů (transfer „know-how“ ze strany zahraničních expertů); získání zkušeností na úrovni evaluátorů (získání „know-how“ od zahraničních expertů v evaluačních týmech); průnik nových metod a postupů, jako je právě hodnocení; vytvoření nových nástrojů (po-

²⁰ Kontrolní tabulka pro ověření shody programového dokumentu se všemi požadavky Evropské komise.

6. 3. Budování evaluačních kapacit a šíření výsledků evaluací v ČR

6. 3. 1. Strana nabídky

„Ex ante“ evaluace byly provedeny nezávislými týmy, jejichž členové pocházeli především z firem, popř. samostatných nezávislých konzultantů, zaměřených na strategické plánování a ekonomické poradenství na jedné straně a z akademické sféry na straně druhé. Zkušenosti s evaluacemi, navíc prováděnými dle požadavků Evropské komise, většina týmů neměla, a to až na případné zahraniční experty, kteří se tak zasloužili o transfer znalostí. Členové týmu získávali zkušenosti metodou tzv. „learnig by doing“²¹.

I přes nárůst znalostí a kompetencí českých subjektů si je třeba uvědomit, že získané „know-how“ se týká zejména specifického typu evaluací, tedy evaluací „ex ante“. Zbýlé dva hlavní typy – evaluace „interim“ a „ex post“ – jsou svým zaměřením zcela rozdílného charakteru. Ověření účinnosti a efektivnosti programů vyžaduje znalost jiných postupů a metod. Hodnocen musí být ale i implementační systém či partnerství. Je tedy otázkou, jak budou probíhat evaluace „ex post“, které přestože jsou v kompetenci Evropské komise, se budou jistě alespoň formou subdodávek týkat i českých subjektů, jako je tomu již v případě programu SAPARD a PHARE. V současné době nelze předpokládat, že by český subjekt, bez zahraničního zkušeného partnera, mohl získat zakázku na evaluaci „ex post“ přímo. Některé operační programy ale předpokládají provádění závěrečného hodnocení, které by bylo v kompetenci řídicího orgánu (např. programy ESF). V tomto případě lze participaci českých subjektů očekávat.

Po provedených „ex ante“ hodnoceních lze hovořit o vzniku určitých „ostrůvků evaluace“, které však nejsou spojeny do sítě. Cílem těchto subjektů by mělo být posílení pozice a získání schopnosti podílet se na evaluacích programů strukturálních fondů a rozvíjení metod, které povedou k pochopení kauzálních vazeb mezi intervencemi a sledovanými dopady. Za tímto účelem lze navrhnout tyto základní kroky: předávání zkušeností mezi jednotlivými subjekty a evaluátory (společná setkání); postupné vytvoření sítě, přes neformální strukturu k formální; vytvoření formální struktury (např. evaluační společnosti)²²; šíření výsledků evaluací i povědomí o evaluacích jakožto nástroji (publikace, internet, semináře).

Předávat potenciálním příjemcům dobře strukturované a podložené výsledky evaluačních studií, které napomáhají efektivní volbě činností je jedním z přímých úkolů evaluace (Vedung 1997). Šíření výsledků evaluací je i jednou z aktuálních priorit Evropské komise, která sama zveřejňuje na svých stránkách zpracované evaluace²³. V ČR je veřejně dostupný pouze omezený počet evaluačních zpráv²⁴.

²¹ Učení se postupům hodnocení souběžně s vykonáváním této činnosti.

²² V ČR se právě připravuje založení tohoto profesního sdružení.

²³ <http://europa.eu.int>

²⁴ Z provedených „ex ante“ hodnocení v ČR jsou na internetu přímo dostupné pouze hodnocení NRP (www.bermangroup.cz) a programů ESF (www.evaluace.cz – stránky pracovní skupiny pro hodnocení při Monitorovacím výboru programů rozvoje lidských zdrojů, kde jsou dostupné i hodnocení SROP a iniciativy EQUAL. Tato stránka obsahuje také některé zahraniční evaluace, metodiky a odkazy na další stránky /stránky Evropské komise apod./).

Budování evaluačních kapacit se však týká i poptávkové strany, tedy řídicích orgánů a zadavatelů evaluací. V případě prvních „ex ante“ evaluací byly často zadavatelé nezkoušení v procedurách zadávání i průběhu evaluací. V členských zemích EU je běžným způsobem vytváření řídicích výborů pro evaluace (např. Irsko, Rakousko, Francie²⁵). Řídicí výbory jsou ustanovovány na národní, regionální nebo programové úrovni. V některých případech jsou evaluace řízeny přímo monitorovacími výbory nebo sekretariáty programů. Zázemím pro zadávání evaluací i pro celou činnost řídicích výborů jsou často využívány také tzv. evaluační jednotky, které jsou nejčastěji ustanoveny podle programu, což ale může vést k nekoordinovanosti a fragmentaci přístupů (Bachtler, Polverari, Taylor 2000). V některých zemích je pak ustanovena jedna centrální evaluační jednotka (Irsko). V případě České republiky je možné do budoucna uvažovat o zřízení takové jednotky, která by byla zadavatelem všech evaluací a zajistila by tak nezávislost evaluátorů na tvůrcích programu (Blažek, Vozáb 2003). Na druhou stranu je nutné respektovat odlišný přístup v měření dopadů programů jednotlivých strukturálních fondů. Především v případě programů Evropského sociálního fondu jsou účinky rozdílné od programů jiných fondů. Je tedy možné navrhnout zřízení dvou oddělených jednotek, pro ESF a pro ostatní fondy.

7. Závěr – budoucnost evaluací regionální politiky v ČR

Provedením série „ex ante“ hodnocení programových dokumentů RP EU pronikly evaluace také do českého prostředí. „Ex ante“ evaluace byly provedeny českými zpracovateli, v některých případech však bez ucelené zadávací dokumentace vytvořené před zahájením procesu hodnocení. Ve většině případů byl členem týmu zahraniční expert.

Analýzou a srovnáním výsledných evaluačních zpráv se ukázala relativně vysoká rozdílnost v kvalitě jednotlivých evaluací. Některá hodnocení pouze zkonstatovala nedostatky, ale i to v neuspokojivé míře, aniž by navrhla konkrétní zlepšení. Přidaná hodnota jednotlivých evaluací nebyla vždy zcela prokázána. Je však pravdou, že ne všechny hodnotící zprávy uvedly úplný přehled doporučení, která již byla do programového dokumentu zapracována. Některá hodnocení obsahovala také věcné chyby a formální nedostatky.

Pro provedení „ex ante“ hodnocení bylo využito především metodiky Evropské komise, nebylo přímo využito jiného metodického zázemí.

V případě všech programů bylo konstatováno vysoké propojení evaluačního týmu s tvůrci programu, a to do té míry, že se v některých částech pozice evaluátorů blížila roli technické pomoci. Doporučení evaluací byla částečně zapracována přímo do programových dokumentů, především doporučení předaná v rané fázi hodnocení, a to vzhledem k náročnému časovému harmonogramu dopracovávání programů. Mnohá doporučení, která nebyla zapracována, se nyní objevila ve zhodnocení programů Evropskou komisí a v příslušných negociačních mandátech.

Na základě série „ex ante“ hodnocení byly získány nové zkušenosti a „know-how“, jak na straně evaluátorů, tak tvůrců programu a zadavatelů evaluací. Zkušenosti však zatím nebyly aplikovány do dalších oblastí, přede-

²⁵ Francie – blíže Hartlová (2001)

vším na českou regionální politiku. V případě evropské regionální politiky, byly zkušenosti do určité míry využity při zadávání „ex ante“ hodnocení iniciativy Společenství EQUAL. Před zahájením hodnocení byla zpracována zadávací dokumentace a všechny subjekty, které se podílely na předchozích „ex ante“ hodnoceních, byly vyzvány k předložení nabídky. Evaluační trh je však v ČR v současné době limitovaný, když se na devíti evaluacích, resp. desíti s iniciativou EQUAL, podílelo šest subjektů.

Závěrem lze pro efektivní využití dosavadních zkušeností a vývojový posun v budoucnosti navrhnout některá opatření:

- Vytvoření institucionálního zázemí pro evaluace – uvažovat lze o vytvoření dvou evaluačních jednotek – pro ESF a pro ostatní fondy, které budou vykonávat činnosti v oblasti rozvoje metodik, šíření výsledků a povědomí o evaluacích, pořádání seminářů, školení atd. Veškeré tyto činnosti by byly zastřešeny jednotnou koncepcí evaluací, vytvořenou např. pod gescí Ministerstva pro místní rozvoj nebo Ministerstva financí²⁶.
- Vytvoření řídicích výborů pro jednotlivé evaluace složených na principu partnerství, které budou dohlížet na zpracování hodnocení po celou dobu jeho trvání (od zadávací dokumentace, po schválení evaluační zprávy).
- Pečlivá příprava před zadáním hodnocení – vždy je nutné sestavit podrobnou zadávací dokumentaci, která nebude splňovat pouze evropské požadavky, ale která bude reflektovat specifické problémy daného programu. Prostředkem mohou být tzv. evaluační otázky položené zadavatelem, které jsou součástí zadávací dokumentace.
- Otevřená veřejná soutěž umožní rozšíření trhu, resp. vstup nových subjektů na trh.
- Difúze výsledků evaluací – zveřejňování evaluačních zpráv prostřednictvím publikování výsledků zpráv v odborném tisku, na internetu, pomocí konferencí a seminářů. Výsledky evaluací by měly být šířeny mezi odbornou veřejností, aktéry regionálního rozvoje i mezi nejširší veřejností.
- Větší využití existujících zahraničních metodik pro evaluace včetně širší evaluační literatury, rozvoj nových metodik v rámci budoucích závěrečných a následných hodnocení.
- Šíření evaluací i do sféry české regionální politiky může velmi napomoci přeformulování stávajících programů, vytvoření nové ucelené koncepce české regionální politiky. Zde vyvstává otázka budoucí konvergence české a evropské regionální politiky, jde tedy o zvážení, zda pokračovat v realizaci jednotlivých českých podpůrných programů nebo zda směřovat k užší koordinaci a těsnějšímu propojení obou politik. Podobnou cestou se vydaly i některé členské země EU, např. Francie. Evaluace programů regionální politiky se tak mohou v budoucnu stát prostředníkem pro zkvalitnění podpory zaostávajícím regionům a napomoci tak účinnějšímu boji s regionálními problémy.

Literatura:

ALBAEK, E. (1990): Policy Evaluation: Design and Utilization. In: Rist, R. (ed.): Policy and Program Evaluation: Perspectives on Design and Utilization, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, s. 7-25.

²⁶ Inspirací může být Evaluační strategie vytvořená v centrální evaluační jednotkou v Itálii, která vedla i k vydání několikadílné podrobné metodiky – období MEANS, viz ISFOL (2003)

- BACHLER, J. (2001): Quod erat Demonstrandum? The Evaluation of Regional Policy. In: Eckey, H. F. et al (eds.): Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen, Lucius & Lucius Verlag, Stuttgart, s. 3-20.
- BACHTLER, J., POLVERARI L., TAYLOR, S. (2000): Methodologies used in the Evaluation of the Effectiveness of European Structural Funds: A Comparative Assessment, Final Report to the Scottish Executive, European Policies Research Centre and Fraser of Allender Institute, University of Strathclyde, Glasgow, 162 s.
- BERMAN GROUP (2003): Ex ante Evaluation of the Czech National Development Plan 2004–2006, Praha, 80 s.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2003): Forming Evaluation Capacity and Culture in the Czech Republic: Experience with the first set of ex ante evaluations of programming documents (with special focus on evaluation of NDP), Paper presented in Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26/27 June 2003, 13 s.
- BLAŽEK, J., BOECKHOUT, S. (2000): Regional policy in the Czech Republic and the EU accession. In: Bachtler, J. et al (eds.): EU Enlargement, Cohesion and Regional Policy, Ashgate, London, s. 301-317.
- CASAVOLA P., TAGLE L. (2003): Building Capacity for Evaluation: Lessons from Italy, Paper presented in Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26/27 June 2003, 16 s.
- CEC – Commission of the European Communities (CEC 1999a): Evaluating Socio-Economic Programmes, MEANS collections, 1–6, OOEPEC, Luxembourg, 1190 s.
- CEC – Commission of the European Communities (1999b): Ex ante Evaluation of the Structural Funds Interventions (Working Paper 2), DGXVI, Brussels, 38 s.
- CEC – Commission of the European Communities (1999c): Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Metodology (Working Paper 3), DGXVI, Brussels, 55 s.
- CITY PLAN (2002): Ex-Ante Evaluation of Sectoral Operational Programme for the Environment, Prague, 29 s.
- DHV CR (2002): Ex ante Assessment Operational Programme Transport, Ostrava, 33 s.
- HARTLOVÁ, M. (2001): Implikace francouzských zkušeností pro implementační systém regionální politiky EU v České republice. Magisterská práce, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PFF UK, Praha, 130 s.
- INSTITUTE FOR ECONOMIC AND ECOLOGICAL POLICY (2003): Ex ante Evaluation of the Rural Development and Multifunctional Agriculture Operational Programme, Prague, 25 s.
- ISFOL (2003): Metodologie per la valutazione di programma, č. 1–4, Roma, 457 s.
- MONNIER, E. (1992): Évaluations de l'action des pouvoirs publics, Economica, Paris, 245 s.
- NÁRODNÍ OBSERVATOR ZAMĚSTNANOSTI (2003a): Ex ante hodnocení Jednotného programového dokumentu pro cíl 3 regionu NUTS II, hl. m. Praha, Praha, 63 s.
- NÁRODNÍ OBSERVATOR ZAMĚSTNANOSTI (2003b): Ex ante hodnocení Operačního programu rozvoj lidských zdrojů, Praha, 66 s.
- NÁRODNÍ ROZVOJOVÝ PLÁN 2004–2006 (2003), MMR, Praha, 244 s.
- NARIŽENÍ RADY (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech.
- PATTON, M. Q. (1990): Qualitative evaluation and research methods, Sage Publications, Newbury park, 532 s.
- PATTON, M. Q. (1987): How to Use Qualitative Methods in Evaluation, Sage Publications, Newbury park, 178 s.
- PLS RAMBOLL MANAGEMENT a EUREVAL-C3E (2003): PHARE Ex Post Evaluation of country support implemented from 1997-1998 to 2000-2001, Consolidated Summary Report, 25 s.
- SCRIVEN, M. (1991): Evaluation thesaurus (4th ed.), Newbury Park, CA: Sage, 174 s.
- TOULEMONDE, J., BJORKKILDE, T. (2003): Building Evaluation Capacity: Experience and Lessons in Member States and Acceding Countries, Paper presented in Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26/27 June 2003, 13 s.
- UNIVERSITY OF ECONOMICS, Centre for Regional Science and Public Administration (2003a): Ex ante Evaluation of the Joint Regional Operational Programme, Prague, 93 s.
- UNIVERSITY OF ECONOMICS (Centre for Regional Science and Public Administration) in cooperation with Institut für Wirtschaftsforschung, and Enviros, s.r.o. (2003b): Ex ante Evaluation of the Sectoral Operational Programme Industry 2004–2006, Praha, 77 s.
- USNESENÍ VLÁDY č. 149 z 12. února 2003 o změně počtu operačních programů pro využívání strukturálních fondů.
- VALOVIRTA, V., KARINEN, R. (2003): Providing Genuine Strategic Knowledge for the Regions (Moving Beyond the Current Limits of Programme Evaluations by Regional Con-

textualization), Paper presented in Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26/27 June 2003, 14 s.
VEDUNG, E. (1997): Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 1997, 336 s.
WEISS, C. H. (1998): Evaluation, Prentice- Hall, Inc., New Jersey, 372 s.
ZÁKON č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.

Internetové zdroje:

Evropská evaluační společnost, <http://www.ees.org>.
Evropské unie, <http://europa.eu.int>.
Francouzská evaluační společnost, <http://www.sfe.fr>.
Pracovní skupina pro hodnocení při Monitorovacím výboru programů RLZ, <http://www.evaluace.cz>.

S u m m a r y

EVALUATION OF EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF REGIONAL POLICY PROGRAMMES: ANALYSIS OF EX ANTE EVALUATIONS OF PROGRAMMING DOCUMENTS

The paper is focused on evaluations of regional policy programmes in the European Union and in the Czech Republic. Evaluation has been increasingly used during the last decade in the sphere of regional policy (RP) for several reasons: i) it serves justification of public intervention and verification of programme/policy relevance; ii) to general public, it is a tool for accountability concerning the use of public money, therefore it strengthens the transparency of public intervention; iii) it serves as a tool for examining programme/policy effectiveness (ratio of final effects to expected objectives) and efficiency (ratio of final effects to total inputs) improvement.

Despite the detailed elaboration of the evaluation system of regional policy in the EU, several basic methodological problems haven't been solved yet. These problems limit the general validity and impacts of regional policy evaluation. The basic problem is "evaluability" of regional policy/programmes, i.e. to what extent the evaluation of regional policy effectiveness and efficiency is possible. Other problems are the influence of the legislative framework and especially of the macroeconomic context (i.e. the impacts of the programme are affected by other influences which impact could easily exceed the results of RP), the time horizon (several years' retardation of effects) and the assessment of causal relations (insufficiently developed methodology to determine causal relations between inputs and impacts and to determine net intervention effects).

In the EU, the programmes of RP are currently evaluated before their implementation (ex ante evaluation), in the middle of the programming period (interim evaluation), at the programmes' finalization (final evaluation) and after their closing-up (ex post evaluation).

The following points could be highlighted to summarize the current stage and trends in evaluation of RP in the EU: i) emphasis on learning from the evaluation; ii) step-by-step development of methodology (cfr. project MEANS); iii) combination of horizontal and thematic evaluations; iv) building capacity for evaluation and development of professional structures; v) strengthening of partnership approach; vi) progress in creation of electronic monitoring systems as a starting point for evaluation by provision of detailed data on all supported projects.

The Czech Republic has still only limited experience with regional policy, which was quite marginalized during the first period of transformation. Up to now, the experience with evaluation of Czech regional policy programmes has been very poor, if any.

The European Commission (EC) was responsible for the evaluation of PHARE programmes till 2003 and it was performed by foreign evaluators. The set of ex ante evaluations of programming documents (National Development Plan and operational programmes) was carried out in 2002, which could be seen as a turning point. Those evaluations were performed by Czech teams that worked together with foreign experts. All evaluation followed EC methodology. Evaluation teams worked closely together with the authors of the programming documents and their remarks were subsequently incorporated into these documents. The position of evaluators was close to that of the technical assistance. The main part of remarks focused on streamlining of the analytical part, on the specification of the strategic part, on elimination of overlaps between the operational programmes (and

their priorities), on a more detailed specification of the monitoring system including the system of indicators and on incorporation of the EU horizontal themes into the programming documents. The quality of evaluation reports differed considerably, the major shortcomings could be found in non-covering all of the required areas of ex ante evaluation, in a small added value of some evaluations (i.e. statements and remarks without clear recommendations), contradictions in the text or factual and methodological mistakes in evaluation exercise.

In conclusion, it is possible to propose several steps for a more effective use of the existing experience and a future qualitative shift: I) Establishing an institutional framework for evaluation (e.g. two evaluation units – for ESF and other funds which would deal with the development of the methodology, would spread evaluation results and awareness about evaluation, organize training, seminars and workshops etc. All the above-mentioned activities would be covered by the unifying conception for evaluation developed by the Ministry of Regional Development or by the Ministry of Finance. II) Establishing evaluation committees based on partnership, which would supervise evaluations all through their duration. III) Careful preparation before the evaluation contracting, namely elaboration of detailed terms of reference which would reflect the specific features of the particular programme. The use of evaluation questions is recommended. IV) Opening of the evaluation market which could allow the entrance of new entities to the market V) Diffusion of evaluation results – use of journals, conferences, seminars and Internet. VI) Enlarging the use of existing foreign methods for evaluation. VII) Dissemination of evaluation to the Czech regional policy that could be helpful to the reformulation of the existing programmes. Evaluation of regional policy programmes would contribute to improving the support for the lagging regions and hence will help to deal with regional problems in a more effective way.

Fig. 1 – Scheme of the gross and net programmes effects. 1 – displacement effects, 2 – substitution effects, 3 – deadweight; a – limit of gross effect, b – limit of net effects.

*(Pracoviště autorky: autorka je postgraduální studentkou katedry sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, Albertov 6, 128 43 Praha 2;
e-mail: marnova@email.cz.)*

Do redakce došlo 6. 12. 2003