



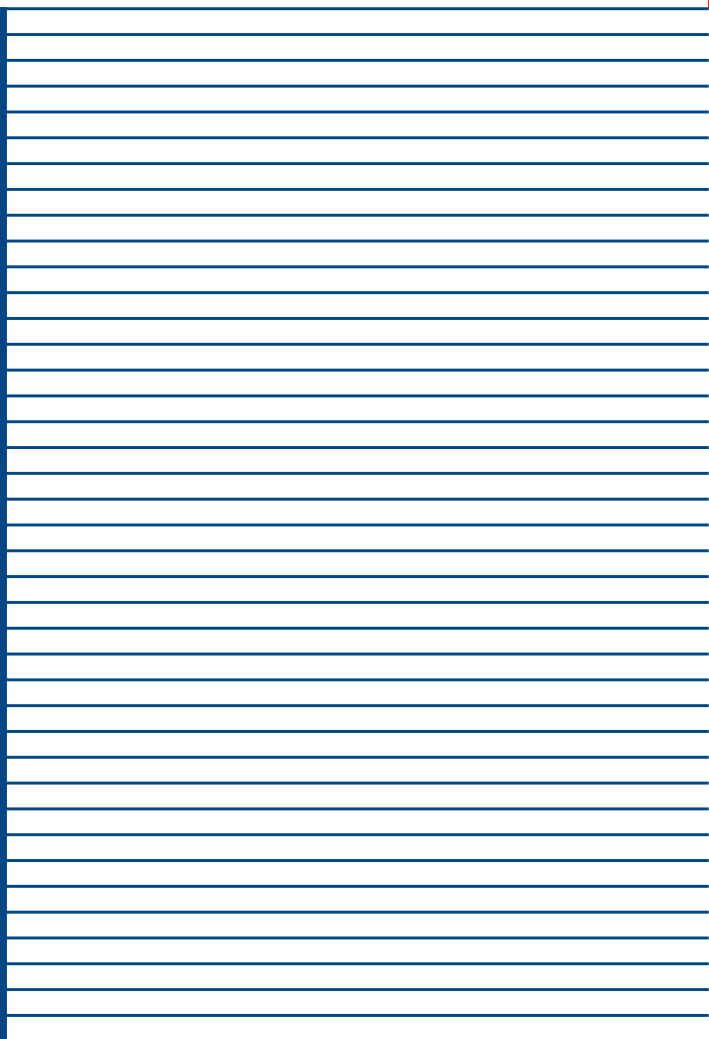
Česká republika 2004>06

Rámec podpory Společenství

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Evaluace socioekonomického rozvoje

Metodická příručka



Rámec podpory Společenství představuje základní strategii pro rozvoj regionů České republiky na období 2004-2006.

Řídící orgán Rámce podpory Společenství (MMR) plní roli výkonného orgánu, který zajišťuje celkovou koordinaci řízení všech operačních programů podporujících rozvoj území České republiky mimo hlavní město Prahu.

Nese celkovou odpovědnost za efektivitu, racionální řízení pomoci poskytované ČR ze strukturálních fondů a odpovídá tak za téměř 1,5 miliardy EUR, které má ČR k dispozici pro roky 2004-2006.



Financováno z prostředků SROP
(Opatření 5.2 - Technická pomoc pro RPS)

Redakční uzávěrka: červen 2005

Zpracoval: Podle zadání MMR ČR (Odbor Rámce podpory Společenství)
ELBONA a.s., na základě materiálu Evropské komise
„The evaluation of socio-economic development - The Guide“

Vydal: Odbor vnějších vztahů
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Výroba: Metropolis Media, a. s.

Vážení přátelé,

dostává se Vám do rukou velmi důležitá metodická pomůcka, která nastiňuje v České republice nové úkoly v oblasti evaluace programů a politik sociálně ekonomického rozvoje.

Od začlenění hodnocení do procesu navrhování a realizace politik a programů pro podporu sociálně ekonomického rozvoje si lze slíbat dvojí pozitivní účinek. Svým působením při přípravě plánování a při hodnocení realizace programů může hodnocení pomoci zlepšit účinnost, efektivitu a dopady všech druhů pomoci a následné šíření informací o výsledcích hodnocení podpoří důvěru veřejnosti v demokratickou správu veřejných záležitostí v ČR. Zavedení efektivního poskytování informací pro potřeby hodnocení může být příspěvkem hodnocení k zprůhlednění výdajů veřejných rozpočtů, jejich většímu otevření vůči veřejnosti a zlepšení spolupráce všech zúčastněných složek.

Vytvoření uceleného systému hodnocení je metou, ke které by měl směřovat proces budování kapacity hodnocení v České republice. Jde o systém, který by měl řídicím orgánům pomoci dosáhnout při rozhodování o vynakládání veřejných prostředků podobného efektu, jakým je působení volného trhu v neregulované sféře, který automaticky vyřadí ze soutěže subjekty neschopné konkurence. Tento systém by měl působit ve veřejných investicích tak, aby byly upřednostňovány efektivní investice na úkor neefektivních a aby se zvýšila i efektivita celé veřejné správy, a to až na národohospodářské úrovni.

Přestože evaluace jsou v České republice poměrně novým oborem, daří se postupně upřesňovat povahu a náplň úkolů, které s sebou přináší požadavek provádět hodnocení. Je tomu tak především při hodnocení pomoci poskytované ze strukturálních fondů Evropské unie. Pravidla pro poskytování této pomoci jsou stanovena v předpisech Evropských společenství a jejich náplň je upřesňována smluvními dokumenty České republiky s Evropskou komisí a doporučeními EK. Mnohá doporučení pro provádění evaluace obsahuje také metodická pomůcka „The Evaluation of Socio-Economic Development - the Guide“, kterou vytvořil Tavistock Institut na objednávku Evropské komise.

Uvedeným doporučením přikládá Česká republika značnou váhu a hodlá se jimi v široké míře řídit při zajišťování výkonu hodnocení i při budování kapacity pro hodnocení. Samozřejmostí je ovšem příslušné zohlednění konkrétních podmínek ovlivňujících tento proces v ČR. Jedním z významných kroků budování kapacity pro hodnocení v České republice je vydání nové české metodické příručky pro evaluaci, která vychází z průvodce hodnocením vydaného Evropskou komisí.

Hodnocení má v České republice naději stát se prospěšným nástrojem posuzování a řízení výdajů veřejných rozpočtů. Jsem přesvědčen, že nový český „Guide“ vytvoří dobrý základ pro budování kapacity pro hodnocení v České republice.

Mgr. Arnošt Marks Ph.D.
ředitel odboru
Rámce podpory Společenství

Obsah

8	1. ÚVOD
8	1.1 CHARAKTERISTIKA EVALUACE A JEJÍ VÝZNAM
11	1.2 TYPY POVINNÝCH EVALUACÍ STANOVENÉ PŘEDPISY ES
11	1.2.1 Předběžná evaluace (ex ante evaluace)
11	1.2.2 Evaluace v polovině období (mid-term evaluace)
12	1.2.3 Dodatečná evaluace (ex post evaluace)
13	1.3 DOSAVADNÍ VÝVOJ EVALUACÍ V ČR
13	1.4 KONTEXT POLITIKY EU
14	1.5 ZLATÁ PRAVIDLA
16	2. NÁVRH A PLÁNOVÁNÍ EVALUACÍ
16	2.1 NÁVAZNOST EVALUACÍ NA POLITICKÉ, PROGRAMOVÉ A HODNOTÍCÍ CYKLY
17	2.2 PLÁNOVÁNÍ EVALUAČNÍCH PRACÍ
17	2.2.1 Rozsah a vymezení předmětu evaluace
18	2.2.2 Identifikace a zapojení zainteresovaných subjektů
19	2.3 VYMEZENÍ EVALUAČNÍCH OTÁZEK A KRITÉRIÍ
19	2.3.1 Evaluační otázky
20	2.3.2 Evaluační kritéria
22	2.4 VÝBĚR EVALUAČNÍCH METOD, STANOVENÍ ZODPOVĚDNOSTI ZA VÝKON EVALUACÍ, STANOVENÍ VÝŠE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ
22	2.4.1 Výběr metod
22	2.4.2 Úloha metodické podpory
23	2.4.3 Rozhodování o klíčových východiscích
23	2.4.4 Důvody pro uskutečnění evaluací
23	2.4.5 Kdo zodpovídá za celkový průběh evaluací
23	2.4.6 Kolik má být vynaloženo peněz
24	2.4.7 Kdo vykonává samotnou evaluaci
25	2.5 SESTAVENÍ ZADÁVACÍCH PODMÍNEK (TERMS OF REFERENCE - TOR)
25	2.5.1 Rámec předpisů
25	2.5.2 Rozsah evaluace
26	2.5.3 Hlavní uživatelé a osoby zainteresované
26	2.5.4 Hodnotící a výzkumné otázky
26	2.5.5 Dostupné znalosti
26	2.5.6 Hlavní použité metody a techniky
26	2.5.7 Časový plán
27	2.5.8 Deklarovaný rozpočet
27	2.5.9 Požadovaná odborná kvalifikace realizačního týmu
27	2.5.10 Struktura návrhu
27	2.5.11 Pravidla podání návrhu a kritéria hodnocení

	3. REALIZACE A ŘÍZENÍ HODNOCENÍ
28	3.1 VÝBĚR VHODNÝCH HODNOTITELŮ
28	3.1.1 Posouzení kvality nabízené metody
29	3.1.2 Posouzení kvalifikace a zkušenosti týmu
29	3.1.3 Nabízená cena
29	3.2 ŘÍZENÍ PROCESU HODNOCENÍ
29	3.2.1 Činitele ovlivňující nezávislost hodnotitelů
30	3.2.2 Spolupráce mezi zadavatelem, partnery a hodnotitelem
31	3.2.3 Úloha úvodní zprávy (inception report)
31	3.2.4 Mezidobé a závěrečné zprávy (interim, final reports)
31	3.2.5 Role a složení odborné skupiny (Steering Committee)
32	3.3 ŘÍZENÍ PŘEDÁVÁNÍ INFORMACÍ PŘI HODNOCENÍ
32	3.3.1 Zlepšení obecného vědomí o probíhajícím hodnocení
32	3.3.2 Poskytování zpětné vazby na mezidobá zjištění
32	3.3.3 Rozesílání návrhů zpráv a nálezů
33	3.3.4 Sdělení evaluačních zjištění
33	3.3.5 Komunikační cesty pro sdělení evaluačních zjištění uživatelům
33	3.4 ŘÍZENÍ JAKOSTI HODNOCENÍ A JEJÍ KONTROLY
33	3.4.1 Kontrola jakosti hodnocení
35	3.5 KRITÉRIA KONTROLY JAKOSTI VÝSTUPU
35	3.5.1 Uspokojení potřeb
36	3.5.2 Odpovídající rozsah
36	3.5.3 Odůvodnění návrhů
36	3.5.4 Spolehlivost údajů
37	3.5.5 Jakost analýzy
37	3.5.6 Důvěryhodnost výsledků
37	3.5.7 Nestrannost závěrů
38	3.6 KRITÉRIA ZAJIŠTĚNÍ JAKOSTI HODNOCENÍ
38	3.6.1 Soudržné a hodnotitelné cíle
38	3.6.2 Dobře sestavená ToR
38	3.6.3 Korektní výběrové řízení
38	3.6.4 Účinný dialog a zpětná vazba v procesu hodnocení
38	3.6.5 Dostupnost vhodných informačních zdrojů
39	3.6.6 Dobré řízení a koordinace hodnotícího týmu
39	3.6.7 Efektivní poskytování zpráv/výstupů odborné skupině a politickému/programovému vedení
39	3.6.8 Efektivní zpravování zainteresovaných subjektů
39	3.7 POSOUZENÍ JAKOSTI HODNOTÍCÍHO PROCESU
42	3.8 ZLATÁ PRAVIDLA

4. METODY, TECHNIKY A NÁSTROJE HODNOCENÍ

44	4.1 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ VÝBĚR METOD, TECHNIK, TYPU DAT A DŮKAZŮ
44	4.1.1 Výběr metod a technik
45	4.1.2 Kvantitativní versus kvalitativní přístup: nesprávná debata?
47	4.1.3 Získávání a používání dat a důkazů
48	4.2 METODY A TECHNIKY PRO EVALUACI RŮZNÝCH SOCIOEKONOMICKÝCH INTERVENČÍ
48	4.2.1 Evaluace tématických priorit
50	4.2.2 Politické a odvětvové priority
50	4.2.3 Místní a regionální rozvoj
52	4.3 METODY A TECHNIKY PRO RŮZNÉ EVALUAČNÍ ÚČELY
53	4.4 METODY A TECHNIKY POUŽITELNÉ V RŮZNÝCH FÁZÍCH POLITICKÉHO NEBO PROGRAMOVÉHO CYKLU
53	4.4.1 Formulace: stanovení potřeb a priorit
54	4.4.2 Návrh: intervence a organizace
54	4.4.3 Realizace: zpětná vazba a průběžné výsledky
55	4.4.4 Závěry a výsledky: důsledky a dopady
55	4.5 METODY A TECHNIKY POUŽITELNÉ V RŮZNÝCH FÁZÍCH EVALUAČNÍHO PROCESU
55	4.5.1 Určení rozsahu a struktury práce
56	4.5.2 Získávání informací a jejich analýza
56	4.5.3 Tvoření evaluačních závěrů
57	4.5.4 Sdělování výsledků evaluace
57	4.6 PŘEHLED VYBRANÝCH METOD A TECHNIK
58	4.6.1 SWOT analýza
59	4.6.2 Rozhovor (Interview)
59	4.6.3 Focus groups
59	4.6.4 Případová studie (Case study)
60	4.6.5 Analýza vstupů a výstupů (input-output analysis)
60	4.6.6 Panel expertů
61	4.6.7 Multikriteriální analýza
61	4.6.8 Logický rámec
61	4.6.9 Dotazníkové šetření (survey)
62	4.6.10 Pozorování
62	4.6.11 DELPHI metoda
63	4.6.12 Regresní analýza
63	4.6.13 Benchmarking
64	4.6.14 Analýza nákladů a přínosů
64	4.7 ZÍSKÁVÁNÍ DAT V EVALUACI A JEJICH POUŽITÍ
64	4.7.1 Data jsou „vytvořena“
65	4.7.2 Potřeba plánování přístupu k datům
66	4.7.3 Kvantitativní a kvalitativní data

67	4.8 VYTVÁŘENÍ INDIKÁTORŮ A INDIKÁTOROVÝCH SYSTÉMŮ
67	4.8.1 Definice a vlastnosti indikátoru
67	4.8.2 Typy indikátorů
69	4.8.3 Použití indikátorů v evaluaci
69	4.8.4 Systém indikátorů a programový cyklus
69	4.8.5 Indikátory pro integrované programy
70	4.8.6 Výběr nejvhodnějších indikátorů
70	4.8.7 Různorodost programů
70	4.8.8 Návrhy na omezení velikosti systému indikátorů
71	4.8.9 Posuzování jakosti systému indikátorů
72	4.8.10 Použití indikátorů k porovnání programů
72	4.8.11 Komunikace s veřejností
72	4.9 POUŽITÍ INDIKÁTORŮ KE ZLEPŠENÍ ŘÍZENÍ
72	4.9.1 Řízení výkonů spíše než zdrojů
73	4.9.2 Interpretace a porovnání indikátorů
73	4.9.3 Zamezení nepříznivým účinkům indikátorů
73	4.10 ZLATÁ PRAVIDLA
76	5. BUDOVÁNÍ KAPACITY A POSTUPY PRO EVALUACI STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ V ČR
76	5.1 BUDOVÁNÍ INSTITUCIONÁLNÍ KAPACITY
77	5.2 MODEL BUDOVÁNÍ KAPACITY EVALUACE
83	5.3 STRATEGIE PRO BUDOVÁNÍ EVALUAČNÍ KAPACITY
84	5.4 ROZVÍJENÍ EVALUAČNÍ KAPACITY V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY
84	5.4.1 Evaluační jednotka (RPS) strukturálních fondů
89	5.4.2 Činnost evaluačních pracovišť řídicích orgánů programů intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU
90	5.5 ZLATÁ PRAVIDLA
92	6. KONTAKTY NA EVALUAČNÍ PRACOVIŠTĚ ŘÍDICÍCH ORGÁNŮ
93	7. SLOVNÍČEK POJMŮ

1. Úvod

The Guide a Sourcebooks

Metodická příručka byla vytvořena na základě publikace The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide, kterou zpracoval Tavistock Institute (Guide vychází z původní příručky MEANS a je její aktualizací). Originál publikace je možné nalézt na <http://www.evaled.info>. Zde jsou k dispozici také publikace, které hlouběji rozebírají různá témata, tzv. Sourcebooks.

Název Sourcebook 1 je Evaluation approaches for particular themes and policy areas, Sourcebook 2 (Evaluation methods and techniques) pojednává o evaluačních metodách a technikách a konečně poslední Sourcebook 3 (Resource material on evaluation capacity building) obsahuje případové studie budování kapacity v Nizozemsku, Itálii a Irsku.

Metodická příručka v zásadě dodržuje strukturu a obsah Guide, je v ní tedy možné nalézt základní informace o evaluacích (kapitola 1), je zde rozebrán proces návrhu a vytváření evaluací (kapitoly 2 a 3), poměrně velká část je věnována metodologii spjaté s evaluacemi (kapitola 4) a příručka se také dotýká problému budování evaluační kapacity (kapitola 5).

1.1 Charakteristika evaluace a její význam

Evaluace je proces, který zkoumá nakládání s veřejnými prostředky s cílem zvýšení hospodárnosti tohoto procesu. Evaluace systematicky aplikuje metodologii sociálního a ekonomického výzkumu. Předmětem evaluace není zkoumání nastavení a plnění role jednotlivce v systému ale fungování celého systému. Tradice evaluace je nejrozvinutější v Severní Americe (především ve Spojených státech amerických) a také v evropských severských státech. K obrovskému rozvoji evaluace došlo v Evropě zejména díky strukturální politice EU.

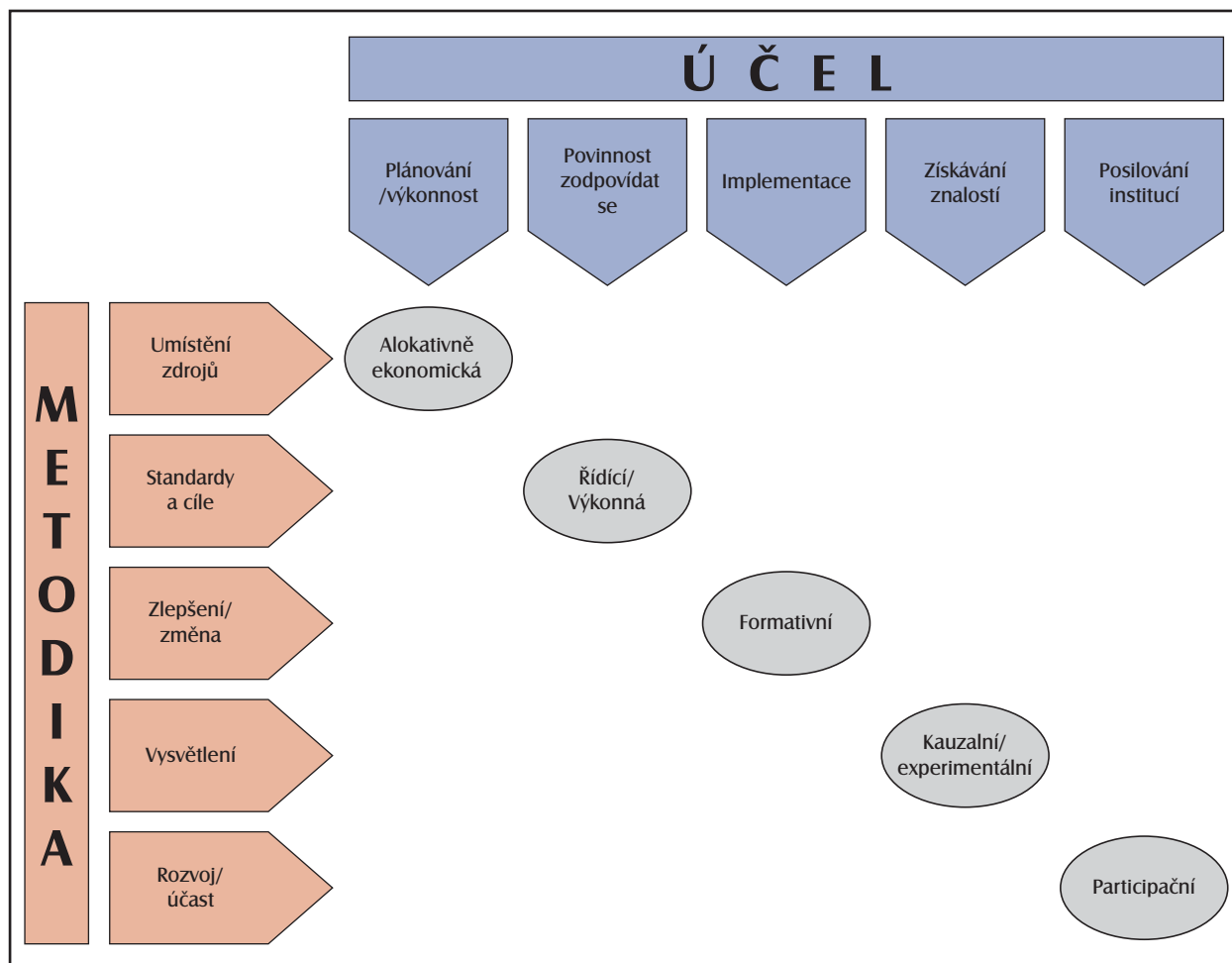
Evaluace je důležitou součástí programů a politik socioekonomického rozvoje. Vysoká investice do času, finančních prostředků a lidského snažení musí být vyvážena výsledky evaluace. Výsledky evaluace proto musí přinášet pozitivní změny v programech a politikách.

Hlavní účely evaluace

Hlavní účely evaluace mohou být vymezeny následovně:

- Plánování nebo výkonnost - evaluace zaručuje, že existuje důvod pro implementaci programu či politiky a pro přidělení veřejných zdrojů do této oblasti.
- Povinnost zodpovídat se - evaluace ukazuje, zda program splnil své cíle a jak byly využívány prostředky programu.
- Implementace - evaluace napomáhá zlepšovat výkonnost programů, zlepšuje jejich implementaci a řízení.
- Získávání znalostí - evaluace identifikuje, které intervence jsou vhodné pro různá prostředí.
- Posilování institucí - evaluace napomáhá zvyšování kapacity účastníků programu.

Dvě osy evaluace - účel a metodika:



Evaluace není určena pouze pro jeden typ veřejně politických aktérů. Výsledky evaluace budou zajímat například tvůrce politik, řídicí pracovníky, garanty a administrátory programů a pak samozřejmě také občany (nejen jako případné beneficienty programů). Obecně můžeme říci, že výsledky evaluací by měly být dostupné všem, kteří jsou zapojeni do procesu plánování a řízení programů či politik.

Evaluace programů socioekonomického rozvoje má svá specifika vyplývající z předmětu zkoumání. Jednotlivé charakteristiky socioekonomického rozvoje mají vzhledem k evaluaci své důsledky (viz následující tabulka).

Charakteristika programu	Předpoklady	Implikace pro evaluace
Strukturální a trvalé potřeby rozvoje	Dlouhodobá změna - dosažení cílů si vyžádá čas a systémovou změnu	Evaluace musí zachytit počátek dlouhodobého procesu a vytvořit systém schopný zachytit změnu v čase. Evaluace musí vzít v potaz širší systém stejně jako jednotlivé výstupy.
Vícerozměrný charakter programů a intervencí	Intervence mají na sebe navzájem působit a navzájem se podporovat	Evaluace musí analyzovat interakce mezi různými programy či intervencemi. Evaluace by se měla zabývat komplexitou a synergií.
Vytváření programů pro různá prostředí	Programy se od sebe liší, i když směřují ke stejným cílům. Rozdílné jsou i jejich souvislosti.	Evaluace se musí zabývat intervencemi v jejich prostředí. Evaluace by měla hodnotit věcnost a pomoci určit co funguje ve kterých souvislostech. Obecné zákonitosti se budou ustavovat jen velmi těžko.
V širším politickém rámci	Každý program socioekonomického rozvoje nějak rozvíjí cíle širšího politického rámce	Evaluátoři mohou odvozovat kritéria z těchto širších rámců stejně jako z jednotlivých programů
Důležitost vertikálních partnerství	Vertikální partnerství jsou důležitá. Mohou tak být definovány místní či regionální potřeby a priority. Někdy může být tento hlas dominantní pro návrh a implementaci programu.	Evaluace musí využívat zúčastněné metody. Tam, kde jsou dominantní místní či regionální aktéři (místní a regionální rozvoj), by měla evaluace podporovat samosprávu.
Udržitelnost	Programy obsahují systémovou změnu, která podporuje udržitelnost programových výsledků	Evaluace by se měla zaměřit na systémové změny, včetně rozvoje kapacity, které ovlivňují udržitelnost.

1.2 Typy povinných evaluací stanovené předpisy ES

Dle nařízení rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. 6. 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (články 41 - 43)¹⁾ je účinnost strukturální pomoci hodnocena v rámci předběžné evaluace (ex ante evaluation), evaluace v polovině období (mid-term evaluation) a dodatečné evaluace (ex post evaluation). Tomuto nařízení je podřízen smluvní dokument Rámec podpory společenství, který určuje podmínky čerpání podpory ze strukturálních fondů včetně evaluací. Nově přistoupivší země nemají ve zkráceném programovém období (2004 - 2006) povinnost provádět evaluace v polovině období (pro příští programové období se nejen v oblasti evaluací připravují výrazné změny). Dle požadavku Rámce podpory společenství má ČR v tomto programovém období povinnost vytvořit evaluační plán (ČR jej vytvořila jako jeden z prvních států).

**Nařízení Rady ES
č. 1260/1999**

1.2.1 Předběžná evaluace (ex ante evaluace)²⁾

Předběžná evaluace probíhá na začátku cyklu před přijetím programu. Tato forma evaluace pomáhá zajistit maximální věcnost a promyšlenost programu. Výsledky evaluace ex ante mají být zahrnuty do programu v procesu rozhodování.

Článek 41 Nařízení

Předběžná evaluace se zaměřuje především na analýzu silných a slabých stránek a na potenciál členské země, regionu nebo odvětví, jichž se program týká. Poskytuje odpovědným úřadům prvotní závěry o tom, zda otázky rozvoje byly správně určeny, zda navržená strategie a úkoly jsou relevantní, zda existuje spojitost mezi komunitní politikou a směrnicemi, zda jsou očekávané dopady realistické, atd. Návrhem jasných a pokud možno kvantifikovaných úkolů, zároveň poskytuje nezbytné podklady pro monitoring a pro budoucí evaluace. Předběžná evaluace pomáhá specifikovat výběrová kritéria pro výběr projektů a zajišťuje, že jsou respektovány priority komunity. Konečně tím, že umožňuje jasná vysvětlení učiněných voleb a jejich očekávaných efektů, pomáhá zajistit transparentnost procesu rozhodování. Evaluace ex ante se tématicky zabývá především hodnocením sociální a hospodářské situace, hodnocením ekologické situace v daném regionu a také hodnocením rovných příležitostí (především rovných příležitostí mužů a žen).

Za předběžnou evaluaci je primárně zodpovědný členský stát.

1.2.2 Evaluace v polovině období (mid-term evaluace)³⁾

Evaluace v polovině období je prováděna během druhé fáze programového cyklu, během implementace intervencí. Na základě závěrů evaluace v polovině období se během programového cyklu provádí úpravy. Tato evaluace kriticky posuzuje první výstupy a výsledky intervence. Hodnotí také finanční vedení programu a kvalitu monitoringu a implementace. Ukazuje, zda a jak byly vykonány původní záměry a tam, kde je třeba, kontroluje, zda byly v původních cílech provedeny faktické změny. Porovnáním s počáteční situací zdůrazňuje

Článek 42 Nařízení

1) Česká verze nařízení viz například stránky MPSV ČR (<http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=1233>)
 2) O předběžné evaluaci v ČR pojednává například příručka č. 6 MMR ČR s názvem *Předběžné hodnocení programu strukturálních fondů*. Dostupná je na adrese www.mmr.cz v sekci Dokumenty MMR (<http://www.mmr.cz/upload/1090417155funds06.pdf>)
 3) O evaluacích v polovině období dále pojednává například článek The Update of the Mid-term Evaluation of the Structural Fund Interventions, který je dostupný na adrese DG Regio http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/midterm_update_en.pdf)

změny v obecném ekonomickém a sociálním kontextu a posuzuje, zda cíl je i nadále relevantní.

Evaluace v polovině období se opírá především o informace získané z monitorovacího systému, ale také z předběžné evaluace a kontextuálních údajů. Obecně se skládá z krátkých a důkladných úkonů, které jsou zaměřené především na výsledky evaluovaného programu, aniž by důkladně analyzovala dopady, které se ještě neprojeví. Nicméně je možné a vhodné podívat se na důkladné a tematické evaluace předchozích programů, pokud jsou takové analýzy k dispozici. Evaluace v polovině období má „formativní“ povahu, to znamená, že tvoří přímou zpětnou vazbu vedení programu, který napomáhá zdokonalit.

Za evaluaci v polovině období zodpovídá řídicí orgán ve spolupráci s Komisí a členským státem.⁴⁾ Komise provede kontrolu jakosti hodnocení na základě předem určených kritérií kvality.⁵⁾

1.2.3 Dodatečná evaluace (ex post evaluace)

Článek 43 Nařízení

Dodatečná evaluace rekapituluje a posuzuje celý program, především jeho dopady. Jejím cílem je analyzovat použití zdrojů a podat zprávu o účinnosti a výkonnosti intervencí a rozsah naplnění očekávaných efektů. Zaměřuje se na faktory úspěchu a selhání a na udržitelnost výsledků a dopadů. Snaží se vyvodit závěry, které bude možné generalizovat a aplikovat na další programy nebo regiony.

V ideálním případě by výsledky této evaluace měly být dostupné v době plánování dalšího programu, to znamená alespoň rok před koncem programu. Nicméně k posouzení dopadů se ex post evaluace musí provést dva nebo tři roky po skončení programového období. Před uplynutím této doby je většinou těsně před koncem programového období vyžadováno prozatímní posouzení společně s ex ante evaluací následujícího období.

Je-li prováděna systematicky, je analýza dopadů vždy rozsáhlý úkon. Ex post evaluace proto většinou zahrnují výzkum v terénu a konají se během delších období trvajících od dvanácti do osmnácti měsíců.

Dodatečná evaluace je v kompetenci Komise, členský stát a řídicí orgán v tomto ohledu s Komisí spolupracuje.

4) Pro programové období 2000 - 2006 platila povinnost odevzdat závěry z mid-term evaluace do konce roku 2003, což bylo posléze považováno za příliš omezující.
5) „Evaluace evaluace“ (Meta evaluace) je nezbytným krokem pro posouzení a zlepšování kvality evaluace (neboť stále je co zlepšovat), je důležitá také pro budování kapacity (ukazuje se, že evaluace má smysl a zvyšuje se její důvěryhodnost) a při vytváření decentralizovaného systému.

1.3 Dosavadní vývoj evaluací v ČR

Zkušenosti s evaluacemi v České republice nejsou velké. Byly uskutečněny evaluace přínosu předvstupní pomoci EU poskytované kandidátským státům (např. Phare, SAPARD). Tyto evaluace však nebyly prováděny kompletně v rozsahu a způsobem vyžadovaným pro hodnocení programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU. V případě programu SAPARD byly provedeny dvě evaluace, a to ex ante a mid term evaluace. Mid term evaluace programu SAPARD byla realizována v roce 2003 na základě Guidelines for the Evaluation of Rural Development Plans supported by SAPARD a podíleli se na ní také čeští partneři. První požadavky na evaluace ve smyslu přepisů EU s sebou přináší až zkrácené programovací období 2004-2006. Doposud proběhly ex ante evaluace Národního rozvojového plánu a operačních programů. Za provedení ex ante hodnocení odpovídaly příslušné řídicí orgány. Tyto evaluace byly uskutečněny za pomoci nezávislých odborníků.

1.4 Kontext politiky EU

Každý program socioekonomického rozvoje se nachází v širším politickém kontextu. Strukturální fondy mají zvláštní horizontální priority, kterými pro období 2000-2006 jsou:

Zaměstnanost a lidské zdroje, udržitelný rozvoj, životní prostředí, rovné příležitosti pro muže a ženy, informační společnost a místní rozvoj.

Strukturální fondy jsou rovněž zakotveny v širší evropské politické agendě, která v rostoucí míře ovlivňuje obsah programů. Hlavními politickými směry, které formují přístupy k socioekonomickému rozvoji v Evropě a mají dopad na celkové zaměření evaluací a kritéria použitá k posouzení úspěchů programu, jsou:

- Komunitární politika soudržnosti;
- Lisabonská strategie;
- Evropská strategie zaměstnanosti.

1.5 Zlatá pravidla

<p>1. Nemůžeme zapomínat, že evaluace provádíme proto, abychom zdokonalili programy - evaluace nejsou samoučelné. Vždy, když plánujeme evaluaci, musíme si položit následující otázky: Jak výsledky evaluace přispějí ke zlepšení života občanů, prosperitě regionů a ke konkurenceschopnosti ekonomických aktérů? Pokud nenajdeme na tyto otázky přesvědčivé odpovědi, měli bychom se znovu zamyslet nad potřebou evaluace nebo přinejmenším nad způsobem, jakým byla evaluace navržena.</p>
<p>2. Důležitým cílem je zkoordinovat časové cykly evaluace s časovými cykly programů a politiky! Zajistíme tak, aby evaluace byla maximálně přínosná. Je lepší odevzdat neúplnou nebo nedokonalou evaluaci včas, než vytvořit evaluaci o 10% kvalitnější a promeškat příležitost, kdy politici a vedoucí programů mohou využít její výsledky.</p>
<p>3. Různí zainteresovaní aktéři (např. politici, odborníci, vedoucí pracovníci a občané) spojují s evaluací různá očekávání. Pokud by nebyly respektovány zájmy většinového aktéra, výsledek evaluace by byl oslaben. Taková evaluace by byla špatně navržena anebo by její výsledky nebyly důvěryhodné. Zapojením politiků a těch, kteří jsou za programy zodpovědní zajistíme, že k výsledkům evaluace přistoupí vážně. Proto je třeba identifikovat zúčastněné aktéry, zjistit, jaké jsou jejich zájmy a zahrnout je do evaluace!</p>
<p>4. Evaluace musí být plně zahrnuta v plánování programu a v jeho řízení. Programoví manažeři by měli evaluaci považovat za zdroj zpětné vazby, nástroj pro zdokonalení výkonu, včasné varování před problémy (a zdroj jejich řešení) a za způsob systematizace poznatků. Evaluace není jen vnější příkaz. Tato otřepaná pravda má samozřejmě hluboké důsledky pro evaluátory, kteří musí vzít v úvahu zájmy vedoucích programu (a jejich partnerů) a brát vážně jejich potřebu odpovědi na problematiku otázky.</p>
<p>5. Zajištění dobrých výsledků činnosti různorodé skupiny, kterou tvoří současné společenství odborníků na evaluace, vyžaduje stavění mostů a sestavování týmů. Mosty je třeba stavět na národní, oblastní a evropské úrovni mezi různými tradicemi evaluátorů - sociologů, ekonomů, politických analytiků a poradců řízení. Proto je třeba pořádat konference a podporovat výměnu informací mezi odborníky, které zajistí rozšiřování poznatků a postupů. Toto je jeden ze způsobů vytváření kapacit. Uvnitř evaluačního týmu je prioritou integrace a kombinace různých schopností a dovedností.</p>
<p>6. Evaluace není jen ohlédnutím se zpět, vyhodnocením úspěchů či neúspěchů. Evaluace je prospěšná v každém stádiu programu. Především na začátku může evaluace posílit program tím, že pomůže odhalit logiku intervence a slabá místa v plánu programu - tím umožní záhy podniknout nápravná opatření.</p>
<p>7. Není už nadále možné shromažďovat velká množství dat v domnění, že v nich nakonec najdeme odpovědi na všechny otázky evaluace. Probírání se velkým množstvím dat je téměř vždy neefektivní. To ovšem neznamená, že by datové systémy neměly zásadní význam: musí být zařazeny hned v počáteční fázi (viz kapitola 4). Budeme-li však mít zcela jasno ve svých předpokladech, potřebném typu evaluace a vyjdeme-li z dostupné teorie, bude evaluace mnohem přesnější a z využitých zdrojů výtěžíme mnohem více.</p>
<p>8. Politický kontext je důležitým východiskem, z něhož evaluace musí vycházet. Politika se ovšem mění a je neustále nově formulována v různých podmínkách a/byť s drobnými změnami priorit. Proto je nezbytné stále alespoň letmo sledovat politické debaty a rozhodnutí, abychom zajistili, že evaluace bude respektovat politické priority. Širší kritéria, která jsou zapracována v evaluaci, většinou vycházejí z širšího politického rámce.</p>

9. Přestože jsme dokázali, že jednotliví zúčastnění aktéři jsou důležití (viz výše pravidlo 3), zaměření na socioekonomický rozvoj zdůrazňuje především jednu, často opomíjenou skupinu: předpokládanou cílovou skupinu, která bude z intervence programu těžit (beneficienti). Zahnutí těchto cílových skupin (místní komunity, menšinové skupiny, nové ekonomické subjekty) představuje více než jen dotazování se na jejich názor. Znamená to také zahrnutí jejich kritérií a závěrů do evaluace a uznání toho, že jejich zkušenosti a přínos odůvodňují zásah do programu. Tento postup je v souladu s logikou iniciativy zdola, participativních a decentralizovaných přístupů, které jsou v současnosti v socioekonomickém rozvoji běžné. Je to také důvod, proč se vstřícné a participativní metody staly významnou částí evaluátorovy výbavy.

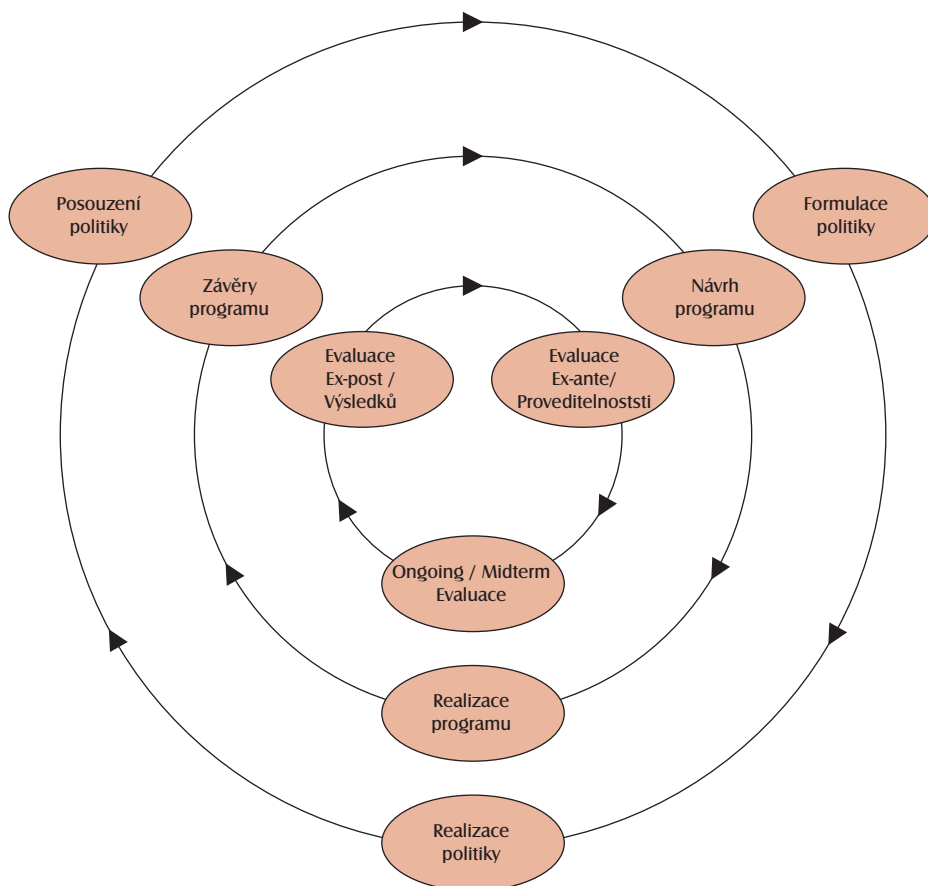
10. Musíme být pragmatičtí! Žijeme v nedokonalém světě, ve kterém jsou zdroje limitovány, úředníci nejsou vždy výkonní, spolupráce je nedokonalá, vědomosti částečné a informace nejsou často dostupné. Nicméně se vyplatí postupovat po malých krůčcích, pracovat s dostupnými materiály a zvyšovat, i když jen nepatrně, efektivitu a legitimitu veřejných programů. I skromné výsledky mohou přispět k velké změně, zvláště když je cílem dlouhodobá vize vytvoření kapacity a umožnění ambicióznějších evaluací v budoucnosti.

2. Návrh a plánování evaluací

2.1 Návaznost evaluací na politické⁶⁾, programové a hodnotící cykly

Různá stádia politického a programového cyklu

Důležitým principem, který prochází celým tímto textem, je politický cyklus. Ten začíná v okamžiku, když je politika zformulována, pokračuje přes plánování a rozvržení prostředků, návrh programu, jeho průběh, až po výstupy a výsledky programu. Evaluace se tímto cyklem řídí, jak je ostatně patrné z názvů ex ante, mid term a ex post.



Ze schématu je patrné, že ve vztahu k evaluacím existují tři různé cykly. Evaluační cyklus odpovídá různým fázím programového cyklu, který sám přináší požadavek evaluací. Politický cyklus ovlivňuje jak programy, tak evaluace.

Je-li tento cyklus dodržen, mohou ex ante evaluace přinášet změny do návrhu programu a formulace politiky, mid term evaluace mohou formovat implementaci programu a politiku ve smyslu těchto programů. V závěru evaluačního cyklu přispívají

ex post evaluace k posouzení politiky. Synchronizace těchto cyklů je proto žádoucí, i když se jí pokaždé nepodaří dosáhnout.

Tento text se spíše zaměřuje na evaluaci programů, než na evaluaci politik. Někdy je nicméně obtížné vzájemně je oddělovat. Získáním poznatků z fungování programů mohou evaluace přispět ke zlepšení budoucích politik.

2.2 Plánování evaluačních prací⁷⁾

Tato část podrobněji pojedná o rozličných činnostech a problémech při plánování evaluačních prací. Zejména se jedná o:

- Rozsah a vymezení předmětu evaluace;
- Identifikace a zapojení zainteresovaných subjektů

2.2.1 Rozsah a vymezení předmětu evaluace

Rozhodnutí o evaluaci je příležitostí k vymezení hranic programu ve smyslu institucionálního, časového, odvětvového a geografického rozsahu. Tím je vymezen rozsah nebo též předmět evaluací. Při určování rozsahu evaluací je třeba zodpovědět otázku: Co budeme evaluovat?

Rozsah evaluací může být specifikován přinejmenším ve čtyřech ohledech:

- Institucionálním (evropská, národní, místní úroveň);
- Časovém (zamýšlené časové období);
- Odvětvovém (sociální, průmyslový, týkající se životního prostředí, zemědělský, atd.); a
- Geografickém (která část Evropy, který region, město, přírodní rezervace, atd.).

Program je pojmově vymezen územím, kterého se týká, programovým obdobím a prostřednictvím financí. Na začátku je nicméně prospěšné zvážit následující otázky:

- Je záměrem omezit evaluaci jen na finanční zdroje programu, nebo zahrnout další národní, regionální, místní finanční zdroje více či méně spojené s programem?
- Je záměrem omezit evaluaci na intervence v příslušné oblasti, nebo rozšířit pozorování na příbuzné oblasti, které se potýkají s podobným rozvojovým problémem?
- Je záměrem omezit evaluaci na finanční prostředky určené na sledovaný programový cyklus, nebo do určité míry zahrnout i financování cyklů předchozích?

Obvykle je užitečné přijmout poměrně úzké vymezení rozsahu evaluací. Ze zkušeností vyplývá, že během evaluačního procesu si zainteresované subjekty přejí prozkoumat téměř cokoli. Aby bylo možné formulovat závěry, mělo by se šetření při evaluacích omezit na samotný program a jeho nejpodstatnější vzájemné závislosti na dalších veřejných politikách a intervencích.

Očekávání spojené s evaluací se bude lišit podle stadia - ex ante, mid term, ex post

Rozsah vymezuje, co bude evaluováno

7) V České republice byl konkrétní rozsah evaluačních aktivit při hodnocení užití prostředků strukturálních fondů vymezen Evaluačním plánem Rámce podpory společenství. Jeho sestavení bylo poměrně obtížným úkolem, neboť v době jeho přípravy neexistoval vzor takového plánu, ani zkušenosti s jeho přípravou, schvalováním a implementací v zemi srovnatelné velikosti a s podobnými socioekonomickými problémy. Pro následující programové období 2007-2013 zůstává otázka povinnosti sestavovat evaluační plán stále otevřená.

Riziko rozšiřování rozsahu evaluací je mimořádně velké u ex ante evaluací. Činnost se tím může změnit v předpovědi nebo spekulace, což není cílem evaluace. U ex ante evaluací je proto nejlepší omezit jejich rozsah striktně na návrh programu.

Zadavatelé evaluací si často nepřejí omezit rozsah evaluačních otázek, které chtějí pokrýt. Přínosem hodnotitelů může být označení těch otázek, které jsou pro úspěch programu nejdůležitější. Někdy bývá nejlepším způsobem jak stanovit důležitost evaluačních otázek a zaměření evaluace diskuse o praktických omezeních jako je čas nebo zdroje.

Proto, aby evaluace splnila svůj účel, je dobré, aby rozhodnutí, která mají být výsledkem evaluace, a informace, které má evaluace přinést, byly stanoveny tak přesně, jak je to možné.

Zadavatelé často ve snaze příliš neovlivnit práci evaluačního týmu, nedají najevo, jaké změny by měly být v programu provedeny, nebo své pochybnosti o účinnosti konkrétní činnosti. Záměr je jasný - očekávání, zda evaluační tým dojde ke stejným závěrům. Zkušenosti nicméně ukazují, že evaluace pak má jen malou šanci dokumentovat zamýšlená rozhodnutí (nejsou-li dopředu známa týmu, který sbírá a analyzuje informace). Socioekonomická realita je složitý komplex a evaluační tým je konfrontován s velkým množstvím poznatků a možností pro případná zlepšení. Ověřování hypotéz, které se těší jen malému zájmu zainteresovaných subjektů, není realistické.

2.2.2 Identifikace a zapojení zainteresovaných subjektů

Je mnoho zainteresovaných subjektů, které je třeba různým způsobem zapojit

Socioekonomický rozvoj zahrnuje více různých typů projektů, programů a politik. Množství zainteresovaných stran je proto obvykle značné. Praxe nicméně nasvědčuje tomu, že ani to není na překážku řádnému průběhu evaluace. Naopak, je to příležitost pro získání potřebných odpovědí na nejdůležitější otázky.

Zapojení nevládních institucí a aktérů občanské společnosti zlepší kvalitu socioekonomického rozvoje, jak vzhledem k vymezení cílů, tak ve smyslu usnadnění realizace. Dalšími vlivy, které si vynutily posun směrem k zapojení větších a rozmanitějších skupin institucí a aktérů jsou: vliv vertikálního a horizontálního partnerství, rozvoj víceúrovňového řízení a uplatnění principu subsidiarity, existence průřezových horizontálních priorit, jako udržitelný rozvoj nebo rovné příležitosti a uznání role sociálního kapitálu v socioekonomickém rozvoji.

Identifikace dotčených nebo potenciálně dotčených aktérů

Po vymezení rozsahu evaluace je nutné najít odpověď na dvě otázky:

- Které osoby, skupiny nebo organizace mají zájem na hodnocené intervenci, nebo jsou zainteresovány na průběhu a výsledku samotné evaluace? Tuto identifikaci zainteresovaných subjektů je dobré provést ještě před vymezením všech detailů evaluace, neboť jejich úhel pohledu pomůže stanovit nejdůležitější evaluační otázky;
- Jak lze zajistit, aby zainteresované subjekty poskytly náležitě informace pro návržení, řízení nebo obsah evaluace.

Zainteresané subjekty mohou být zapojeny na různých úrovních:

- Mohou hodnotitelům poskytovat údaje, informace, názory atd.;
- Mohou být zapojeny do řízení celé studie (včetně definování priorit, evaluačních otázek a kritérií) - často jako součást odborné skupiny.

V praxi bude jejich zapojení spadat někde mezi tyto dvě úrovně.

Zainteresané subjekty mohou ovlivnit návrh evaluace

2.3 Vymezení evaluačních otázek a kritérií

2.3.1 Evaluační otázky

Formulování evaluačních otázek je nezbytným krokem na začátku každé evaluace. Rozlišujeme několik typů evaluačních otázek:

- Deskriptivní (popisné) otázky, mající za cíl sledování, popis a míru změny (Co se stalo?);
- Kauzální (příčinné) otázky, které se snaží porozumět a zhodnotit vztahy příčiny a následku (Jak a do jaké míry lze nastat událost přičíst programu?);
- Normativní otázky, používající evaluační kritéria (Jsou výsledky a dopady vzhledem k cílům, záměrům atd. uspokojivé?);
- Predikční otázky, které se snaží předvídat, jaký bude výsledek plánované intervence (Budou mít opatření k omezení nezaměstnanosti negativní dopad na životní prostředí nebo existující zaměstnavatele?);
- Kritické otázky, které mají podpořit změnu z často hodnotově zaměřené pozice (Jak může být politika rovných příležitostí lépe přijímána malými a středními podnikateli? Jaké jsou efektivní strategie snižující sociální vyloučení?).

Evaluační otázky mohou být deskriptivní, kauzální, normativní, predikční či kritické

V ideálním případě by evaluační otázky měly mít tyto vlastnosti:

- Otázka musí naplňovat skutečnou potřebu informací, porozumění a/nebo identifikace nových řešení. Pokud je otázka formulovaná pouze ze zájmu o nové vědomosti, bez přímého přínosu do procesu rozhodování nebo veřejné debaty, je spíše otázkou vědeckého zkoumání a neměla by být zahrnuta do evaluace.
- Otázka se musí týkat dopadu, souboru dopadů, výsledku nebo potřeby. To znamená, že se alespoň částečně týká elementů vně programu, především beneficentů nebo ekonomického a sociálního kontextu. Je-li otázka záležitostí pouze vnitřního řízení zdrojů a výstupů, bude pravděpodobně efektivněji využita pro potřeby monitoringu nebo auditu.
- Otázka musí obsahovat pouze jedno hodnotící kritérium. Dodržet tento požadavek bývá obtížné, ale zkušenosti ukazují, že je to klíčový faktor pro dosažení užitečnosti evaluace. Pokud nejsou již od počátku jasně stanovena hodnotící kritéria, bude závěrečná evaluační zpráva zřídka obsahovat odpovídající závěry.

Evaluační otázky by se měly vztahovat k tvorbě rozhodování, měly by se týkat dopadů nebo potřeb a měly by obsahovat hodnotící kritérium

Na závěr je dobré zdůraznit, že ne všechny otázky, které kladou zadavatelé a programoví manažeři, je vhodné použít jako evaluační otázky. Některé jsou příliš komplexní, dlouhodobé a vyžadují údaje, které nejsou dostupné. Jiné otázky nevyžadují evaluační činnost, ale mohou být zodpovězeny v rámci existujících monitorovacích systémů, konzultací s manažery nebo je možné vyčíst odpovědi z auditů či jiných kontrolních systémů.

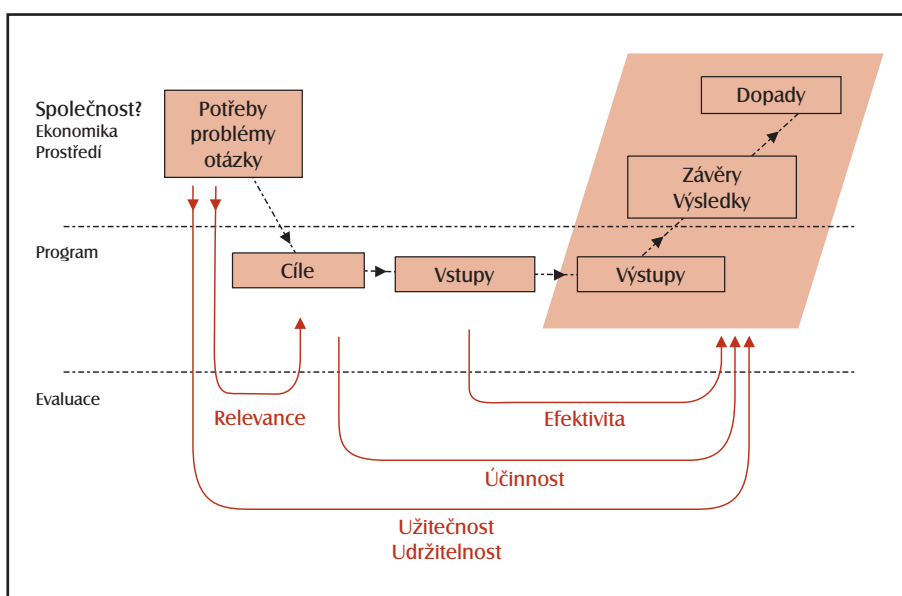
2.3.2 Evaluační kritéria

Hlavní hodnotící kritéria se týkají relevance, účinnosti, efektivity a užitečnosti

Evaluační otázky obsahující hodnotící kritéria spadají v první řadě do jedné z následujících čtyř kategorií:

- Otázky týkající se relevance programu
- Otázky týkající se účinnosti
- Otázky týkající se efektivity
- Otázky týkající se užitečnosti

Hlavní evaluační kritéria



Relevance ukazuje, zda je intervence přiměřená problémům, kterým je určena

Relevance - Tento pojem odkazuje na přiměřenost cílů programu s ohledem na socioekonomické problémy, kterým je program určen. U ex ante evaluací je otázka relevance nejdůležitější, neboť tyto evaluace se zaměřují na výběr nejlepší strategie nebo na odůvodnění již navržené. U evaluací uprostřed období je cílem zkontrolovat, zda se socioekonomický kontext rozvíjí očekávaným směrem.

Účinnost poukazuje na to, zda bylo dosaženo cíle programu a s jakým výsledkem

Účinnost - Tento termín vyjadřuje, zda bylo dosaženo cílů formulovaných v programu, jakých bylo dosaženo úspěchů a jaké nastaly problémy, jak vhodně bylo vybráno jejich řešení a jaký je vliv vnějších faktorů (mimo program).

Efektivita porovnává výsledky, dopady a zdroje k jejich dosažení

Efektivita - Je posuzována na základě srovnání výsledků nebo spíše dopadů a použitých zdrojů. Jinými slovy: Jsou efekty úměrné vstupům? (Ve stejném smyslu jsou používány pojmy hospodárnost a minimalizace nákladů).

Základní otázka evaluací uprostřed období a zejména ex post evaluací se týká účinnosti a efektivity realizované intervence a celého programu.

Užitečnost - Kritérium užitečnosti hodnotí dopady programu ve vztahu k širším společenským a ekonomickým potřebám. Užitečnost je velmi specifické evaluační kritérium, neboť nemá přímý vztah k oficiálním cílům programu. Formulovat otázku užitečnosti může být rozumné, jsou-li cíle programu špatně definovány, nebo se vyskytne mnoho neočekávaných dopadů.

Udržitelnost - odkazuje k rozsahu, v jakém jsou výsledky a výstupy intervence trvalé. Evaluace často zohledňují udržitelnost institucionálních změn a udržitelnost socioekonomických dopadů.

Typické evaluační otázky vztahující se k hlavním evaluačním kritériím jsou:

- **Relevance:** Do jaké míry jsou programové cíle vzhledem k potřebám oprávněné? Je stále doložitelný jejich smysl? Odpovídají místním, národním a evropským prioritám?
- **Účinnost:** V jaké míře bylo dosaženo cílů? Měly použité nástroje a intervence očekávané výsledky? Přineslo by použití jiných nástrojů lepší výsledky?
- **Efektivita:** Bylo cílů dosaženo za nejnižší cenu? Je možné za stejnou cenu dosáhnout lepších výsledků?
- **Užitečnost:** Jsou očekávané i neočekávané výsledky z pohledu přímých a nepřímých beneficentů celkově uspokojivé?
- **Udržitelnost:** Jsou výsledky a dopady včetně institucionálních změn trvalé? Budou dopady nadále trvat, pokud nebudou financovány z veřejných zdrojů?

Tato kritéria nejsou jediná. Při evaluacích jsou často používána i další kritéria, jako spravedlnost, soudržnost, synergie, opakovatelnost.

Evaluátoři musí také zvážit možné výsledky, které nebyly součástí výstavby programu. Mezi výsledky programu, které překračují formální cíle, jež by evaluátoři měli zvážit patří:

- Zkušenosti a priority zamýšlených beneficentů, kteří mají pro účinnost programu vlastní kritéria. Ta nemusí být v souladu s těmi, jež vytvořili tvůrci programů a politik;
- „Zvrácené“ efekty, které nejen, že jsou nezamýšlené, ale mohou ve skutečnosti odporovat záměrům programu - snížení možností namísto jejich zvýšení, export pracovních míst spíše než jejich tvorba; a
- Výsledky ostatních výzkumů a evaluací, které vycházejí z teorií socioekonomického rozvoje nebo ze srovnatelných zkušeností v jiných zemích.

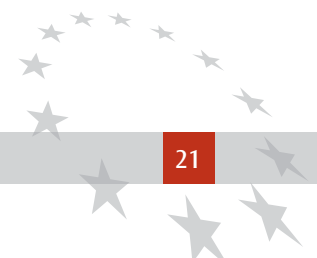
Toto je argument pro evaluaci, která není zaměřená výhradně na cíl, ale občas stojí mimo logický rámec programu a přijímá nezávislá a kritická stanoviska. Tím ovšem nelze ospravedlnit opomenutí cílů programu. Je to spíše důvod pro další usilování o získání vědomostí a zlepšení programu.

Některé pojmy, které jsou při evaluacích běžně používány, vycházejí z ekonomické teorie:

- **Doplňkovost** (adicionalita), doplnila intervence to, co by nastalo i bez ní?
- **Deadweight** (mrtvá váha), přinesla intervence výstupy, výsledky a dopady, které by se staly v každém případě?
- **Dislokace**, způsobila intervence omezení v jiných oblastech socioekonomického rozvoje?

Užitečnost posuzuje dopady v poměru k širším socioekonomickým potřebám

Pro tvorbu evaluačních posudků mohou být použita i další kritéria



Evaluace může nejlépe napomoci v otázkách deadweight a dislokace, když je rozsah intervence nebo programu velký ve vztahu k jiným možným vysvětlením výstupů a výsledků. Pro menší socioekonomické intervence toto neplatí.

2.4 Výběr evaluačních metod, stanovení zodpovědnosti za výkon evaluací, stanovení výše finančních prostředků

2.4.1 Výběr metod

Rozličné vlivy na výběr metod

Evaluační otázky mohou být zodpovězeny různými způsoby. Výběr metody je proto rozhodující pro získání maximálního množství informací.

Výběr metod je ovlivněn:

- Spolehlivostí programové teorie;
- Úrovní shody mezi zainteresovanými subjekty;
- Typem hodnoceného programu;
- Stadiem programového cyklu, ve kterém se evaluace koná;
- Tématem nebo odvětvím programové intervence.

(Dále viz. kapitola 4)

2.4.2 Úloha metodické podpory

Evaluace programů strukturálních fondů jsou povinné

V rámci Strukturálních fondů jsou evaluace povinné. Jak Evropská komise, tak národní orgány zodpovědné za finanční prostředky vydávají pokyny kdy a jak provádět evaluace. Na jedné straně tak rozhodnutí o evaluacích směřuje k formálnosti. Evaluace se stávají jen povinností, aby se vyhovělo zmíněným institucím, bez zřejmé hodnoty pro programové manažery. Na druhé straně jsou tak poskytovány potřebné a vítané rady a vedení jak pro plánující orgány, tak pro evaluační týmy.

Metodické pokyny pro stanovení evaluačních parametrů jsou obzvláště potřebné u poměrně decentralizovaných programů, kde je pro zajištění dostatečného stupně kompatibility důležité přijmout společné priority, kritéria a procedury. Takové směrnice jsou tradičně vyvíjeny národními nebo evropskými úřady. Tyto pokyny jsou rovněž užitečné, jsou-li vytvořeny programovými manažery nebo dokonce evaluátory v případě, kdy celkový proces evaluací v rámci jednoho programu je decentralizovaný. U socioekonomického rozvoje, kde je obvyklá participační evaluace a sebehodnocení (selfevaluation), může být nějaká forma vedení mimořádně prospěšná (zejména jsou-li priority vytvářeny ve spolupráci s místními aktéry).

2.4.3 Rozhodování o klíčových východiscích

Při plánování evaluací je důležité zapojit politickou reprezentaci, nebo přinejmenším řídicí pracovníky a nejdůležitější externí partnery programu. Tito aktéři by měli mít možnost ovlivnit následující otázky:

- Důvody pro uskutečnění evaluací?
- Kdo zodpovídá za celkový průběh evaluací?
- Kolik má být na studii vynaloženo peněz?
- Kdo vykoná samotnou evaluační práci?

Řídicí pracovníci a klíčoví externí partneři by měli být zapojeni do plánování a evaluací

2.4.4 Důvody pro uskutečnění evaluací

Toto je základní otázka. Jak jsme již poznali, existují různé možné účely evaluačních studií (plánování nebo výkonnost, povinnost zodpovídat se, implementace, vytváření znalostí, posilování institucí), různé specifické cíle a množství evaluačních otázek. Zajištěním, že jejich výběr je podporován nejdůležitějšími osobami odpovědnými za rozhodování a nejdůležitějšími partnery programu, dodá celé činnosti důvěryhodnost.

2.4.5 Kdo zodpovídá za celkový průběh evaluací

- Členové odborné skupiny (Steering Committee);
- Ti, kteří vytvářejí zadávací podmínky (Terms of Reference);
- Ti, kteří tvoří spojenci mezi vedením a evaluačním týmem.

Ti, kteří za evaluace zodpovídají, musí mít přímý přístup k tvůrcům politik na všech úrovních, aby se s nimi mohli podělit o poznatky, které jsou výsledkem evaluační studie. Rovněž musí být obeznámeni s teoretickými a metodologickými problémy evaluačních výzkumů, což je nezbytné k tomu, aby si dokázali vytvořit vlastní názor na spolehlivost výsledků, a aby evaluačnímu týmu dokázali položit ty správné otázky. Ideální proto je, aby tito lidé již z minula měli zkušenost s praktickou evaluační prací.

Osoby zodpovědné za evaluace by měli mít praktickou zkušenost s evaluacemi

2.4.6 Kolik má být vynaloženo peněz

Je obtížné a priori říci, kolik má být na evaluaci vynaloženo peněz.

Obecně vzato u rozsáhlých, poměrně rutinních programů se bude jednat jen o malou část zdrojů programu (normálně méně než 1%). U inovativních a pilotních intervencí a u evaluací s vysokými požadavky na množství účastníků a vědomosti bude cena pravděpodobně relativně velkou částí zdrojů programu (více než 10%). V některých případech bylo věnováno více než 5% rozpočtu programu na evaluace, které byly účinnou součástí strategie řízení. Tak tomu bylo v případech, kde evaluace obsahovaly silný formativní prvek a byly zamýšleny jako pomoc pro práci manažerů a zainteresovaných subjektů.

Nákladnější jsou evaluace inovativních programů a intervencí

Nejvhodnějším základem pro určení rozpočtu je povaha a rozsah požadované činnosti.

U socioekonomických programů je v praxi běžné utrácení nadbytečného množství peněz, jsou-li evaluace věnovány běžným tématům a nedostatečných částek u inovativních programů. Toto nebezpečí hrozí, jsou-li evaluace uskutečňovány především z důvodů politické odpovědnosti (accountability) a monitoringu.

Rozpočtové zdroje by neměly být faktorem omezujícím kvalitu evaluací. Nicméně existují určitá omezení. Ve stadiu ex ante bývá čas pro formování programu a dostupnost údajů omezený. Ve fázi mid term bude mít na požadované zdroje vliv množství expertiz a konzultací zainteresovaných subjektů. Ve stádiu ex post bude kvalita průběžného monitoringu a vykonaných evaluačních prací hlavním omezujícím faktorem spíše, než rozpočet sám o sobě.

2.4.7 Kdo vykonává samotnou evaluaci

Interní nebo externí evaluace - každá má své výhody

Má být evaluace vedena externím týmem, nebo má být vykonána interně (in house)? Obojí má své výhody a nevýhody. Externí evaluační týmy budou často mít specializované experty a mohou se zdát nezávislí, což je důležité z důvodu věrohodnosti evaluace. Interní (in house) evaluační týmy budou více obeznámeni s institucionálními a řídicími požadavky a mohou mít snadný přístup k informacím a klíčovým zaměstnancům. Nicméně na ně nelze pohlížet jako na nezávislé a mohou rovněž postrádat specializované odborné znalosti. Toto se částečně vztahuje k rozhodnutí ohledně budování kapacit uvnitř veřejné správy. Někdy je interní evaluace dlouhodobě svěřena samostatným jednotkám. Pochybnosti o jejich nezávislosti mohou být překonány jejich zřetelným oddělením od provozního managementu.

Existuje množství strukturálních přístupů pro zajištění nezávislosti interních evaluátorů na programových manažerech. Jedním z přístupů je umístit evaluační funkce do samostatné organizační jednotky nebo oddělení - například plánovacího a strategického. Jinou možností je zajištění, že vyšší úroveň managementu - oddělené jak od provozního tak od evaluačního - jsou výslovně pověřeny sledováním doporučení a závěrů vzešlých z evaluací. To může působit jako protíváha jakékoliv tendenci k ignorování evaluačních zpráv.

Nicméně nezávislost není jen strukturální otázkou. Rozvíjení étosu nezávislosti mezi interními evaluátory (a podpora podobného étosu mezi externími) může být důležitou cestou k zajištění nezávislého chování. Kromě toho rozvoj evaluační kultury v příslušných správních jednotkách (otevření sebekritice a nápadům ke zlepšení) může rovněž posílit nezávislost evaluačních funkcí.

Pro odlišná stadia evaluací a programových cyklů může být vhodná různá logika. U činnosti ex ante a u formativních evaluací může být výhodnější spolehnout se více na interní zdroje. U ex post evaluací dopadů a výsledků je lépe spoléhat se spíše na externí zdroje.

2.5 Sestavení zadávacích podmínek (Terms of Reference - ToR)⁸⁾

Zadávací podmínky (ToR) jsou dokumentem, který slouží jako základ smluvního vztahu mezi zadavatelem evaluace a týmem zodpovědným za vlastní výkon prací. Sestavení zadávacích podmínek je samozřejmě důležitým krokem v případě, kdy je evaluace prováděna externími konzultanty, ale je srovnatelně důležité i v případě, kdy část evaluací je vykonána interně. Zadávací dokumentace se může týkat buď evaluační činnosti jako celku (je-li svěřena jednomu týmu), nebo části výzkumné práce plánované v rámci projektu evaluace (hloubková analýza evaluační otázky).

Zadávací podmínky by měly být stručné (typicky 5-10 stránek), v případě potřeby doplněné administrativními dodatky.

ToR vytyčuje základ pracovního postupu

Standardní struktura Zadávacích podmínek (ToR):

- Rámec předpisů
- Rozsah evaluace
- Hlavní uživatelé a subjekty zainteresované na studii
- Hodnotící a výzkumné otázky
- Dostupné znalosti
- Hlavní použité metody a techniky
- Časový plán
- Deklarovaný rozpočet
- Požadovaná odborná kvalifikace realizačního týmu
- Struktura návrhu
- Pravidla podání návrhu a kritéria hodnocení

2.5.1 Rámec předpisů

Je třeba uvést právní, smluvní a institucionální rámec programu. Uvedeny budou například národní předpisy nebo předpisy EU. Musí být vyjasněno, zda je evaluace povinná na základě právního požadavku, nebo proto, že ji programoví manažeři považují za důležitou.

Zadávací dokumentace by měla upřesnit, kdo projekt evaluace inicioval, případně kdo se podílel na vypracování instrukcí. Obsaženy by rovněž měly být základní pohnutky a záměry. Například: Je cílem změna ve směřování politiky? V případě, že ano, proč? Je cílem úprava realizačních postupů? Je cílem přesměrování peněžních prostředků?

2.5.2 Rozsah evaluace

Zadávací dokumentace by měla ujasnit projekt/program/politiku/téma, kterých se evaluace týká, uvažované časové období, stádium politického/programového cyklu, do kterého je evaluace zasazena a geografické území, kterého se studie týká.

8) O ToR dále např. viz. European Commission: Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities; Luxembourg 1999; ISBN 92-828-6626-2

2.5.3 Hlavní uživatelé a osoby zainteresované

Použití evaluace a její uživatele je důležité určit již v raných fázích plánování. Jak budou výsledky evaluace použity se uvede rovněž do zadávací dokumentace. Uvede se rovněž, bude-li nutné zapojit uživatele (např. v odborné skupině - Steering Committee).

2.5.4 Hodnotící a výzkumné otázky

Při vytváření evaluačních posudků mohou být užity různé evaluační a výzkumné otázky (popisné, příčinné, kritické, predikční, normativní) a různá kritéria. Evaluační otázky je důležité uvést, ale je rovněž důležité omezit počet otázek, na které chceme evaluaci získat odpověď. Omezený seznam příslušných otázek umožní zadavateli snadnější kontrolu kvality.

2.5.5 Dostupné znalosti

Zadávací dokumentace by měla obsahovat přehled současného stadia poznání programu a jeho výsledků. Obsaženy budou citace nebo odkazy na programové dokumenty, seznam předchozích analýz a evaluací s příslušnými výňatky, popis příhodného monitorovacího systému, kvantifikované ukazatele a rozličné dostupné zprávy a databáze.

Takovýto seznam je důležitý, aby evaluační tým mohl přizpůsobit navržené metody.

2.5.6 Hlavní použité metody a techniky

Pro každou evaluaci existují přesné metody vhodné k jejímu rozsahu a obsahu. Obvykle nejsou přesně určovány metody a přístupy. Naopak bývá ponechán nemalý prostor tomu, kdo činí nabídku, aby sám uvedl jak hodlá postupovat. Pro zadavatele evaluací je hlavní určit jaké jsou jeho hlavní požadavky na výstupy (např. odpovědi na klíčové otázky). Může a nemusí určit konkrétní metody vyhovující jeho záměrům (např. potřeba průzkumu mezi beneficienty).

2.5.7 Časový plán

Časový plán evaluace by měl být stanoven s ohledem na nejrůznější omezení, zejména ve vztahu k termínům rozhodování a pravděpodobného využití. Nezbytné je rovněž začlenění hlavních lhůt daných vyhlášením veřejné soutěže a fází primárního sběru dat. Vhodné je stanovit v zadávacích podmínkách celkovou délku úkolu a ponechat první fázi (obvykle 10-20% celkového trvání evaluací) na detailní naplánování práce. Tato fáze by měla být ukončena úvodní zprávou (Inception Report), ve které bude vysvětleno rozvržení činností a detailní časový plán. Rovněž je účelné si promyslet různé výstupy činnosti a do předložení konceptu závěrečné zprávy mezi nimi vytvořit určité vztahy, což poskytne dostatek času pro navržení změn a dodatků před koncem studie.

2.5.8 Deklarovaný rozpočet

Je dobrou praxí navrhnout požadovaný rozpočet a nechat na uchazečích, aby navrhli co mohou v rámci takového rozpočtu poskytnout. To poskytne zadavateli evaluace větší kontrolu nad výdaji. Alternativou k tomuto přístupu je ponechat návrh rozpočtu (vycházejícím z úkolů, které považují za nezbytné) na uchazečích. Žadatelé by měli být vyzváni, aby detailně rozepsali své náklady do základních kategorií, obsahujících například sběr dat, přípravu zprávy, práce v terénu atd.

2.5.9 Požadovaná odborná kvalifikace realizačního týmu

Zadávací dokumentace by měla výslovně uvést požadavky na realizační tým. Obsahem by mělo být: Požadované metodické dovednosti, předchozí zkušenost s podobnou evaluační prací, znalost regionálních a institucionálních souvislostí, odborné zázemí a znalosti a schopnost zvládnout a odevzdat evaluaci včas.

Nezávislost evaluačního týmu

Význam nezávislosti kvůli důvěryhodnosti byl již zmíněn. Ta může být dále zvýšena svěřením evaluace externímu týmu. Je také užitečné stanovit systém řízení a požadovat potvrzení, že v rámci potenciálního týmu nedojde ke konfliktu zájmů.

V ToR by rovněž mělo být popsáno, jak bude zajištěn přístup hodnotitelů ke klíčovým zaměstnancům a managementu programu a k informacím, které jsou k jejich činnosti nutné.

Požadovaný profil evaluačního týmu

Volba mezi konzultantskou firmou a akademickým týmem se může odrazit v přístupu k evaluaci a jejím výsledku. Celkově by ovšem měl výběr méně záviset na institucionálním zázemí evaluačního týmu a více na jeho kvalifikaci, tj. odborných znalostech a předchozích zkušenostech.

2.5.10 Struktura návrhu

Pro usnadnění posuzování a poskytnutí vedení potenciálním žadatelům by v zadávací dokumentaci měla být upřesněna struktura návrhu s doporučením maximálního počtu stran pro každou část dokumentu.

2.5.11 Pravidla podání návrhu a kritéria hodnocení

Specifikováno by mělo být: termín uzávěrky, způsob zaslání (poštou, faxem, e-mailem), jak dlouho je nabídka platná atd. Naznačena by rovněž měla být kritéria, podle kterých budou návrhy hodnoceny. Zadávací dokumentace by měla stanovit, jaký význam (například v procentuálním vyjádření bude přikládán:

- Kvalitě metodologického přístupu
- Kvalifikaci a předchozí zkušenosti realizačního týmu
- Ceně

3 Realizace a řízení hodnocení

3.1 Výběr vhodných hodnotitelů

Pečlivě sestavená ToR a dobře sestavená výběrová komise učiní proces výběru transparentním

Pečlivé sestavení ToR a formální výběrová komise jsou prostředky k dosažení transparentnosti výběru hodnotitelů. Výběrová komise by měla zahrnovat nejen zástupce těch, kteří za evaluace zodpovídají, ale i nezávislého experta a pokud je to možné i zástupce potenciálních a skutečných uživatelů výsledků evaluace. Každý člen výběrové komise by si na základě kritérií stanovených v ToR měl vytvořit svůj vlastní úsudek. Kritéria standardně zahrnují: kvalitu nabízené metody, kvalifikaci a zkušenosti evaluačního týmu a cenu.

3.1.1 Posouzení kvality nabízené metody

Vhodnost navrženého přístupu a metod k zodpovězení otázek stanovených v ToR by měla být hlavním kritériem výběru. Výběrová komise by měla kvalitu navrhovaných metod posoudit prostřednictvím následujících kritérií:

Pro každou evaluační otázku			
	Otázka 1	Otázka 2	...
Návrh evaluačního týmu:			
Je navrhováno shromáždění dostatečně relevantních informací?	++	+	
Je návrh založen na přesných analytických technikách?	-	+	
Dají se evaluační kritéria objasnit nestranným způsobem?	+	+/-	
Dají se na základě návrhu získat věrohodná zjištění?	+	+	
Byl dobře pochopen význam otázek?	++		

Posouzení kvality navrhovaných metod je otázka kvalitativní, ne kvantitativní. Tyto posudky musí dělat zkušené osoby. Mnoho položek, které je třeba posuzovat je rovněž kvalitativních. Například velikost zkoumaného vzorku nebo počet případových studií je méně významný než kvalita postupu, kterým je vybrán vzorek nebo případová studie.

3.1.2 Posouzení kvalifikace a zkušenosti týmu

Kvalifikace a předchozí zkušenosti týmu jsou zejména důležité, jsou-li navrženy metody experimentální, nebo zcela nespĺňují specifikaci stanovenou v ToR. Jedná-li se o standardní evaluaci nebo je v ToR postup prací velmi přesně stanoven, pak jedinou věcí na které záleží je kvalita týmu a cena. Mají-li uchazeči sami navrhnout metodu, kterou považují pro splnění úkolu za přiměřenou, hrozí nebezpečí, že bude příliš pozornosti věnováno originalitě přístupu a málo schopnosti uchazečů skutečně své sliby splnit. Aby se předešlo budoucím problémům, musí způsobilost týmu odpovídat navrženým metodám. V takovém případě nicméně existuje riziko diskriminace vůči nováčkům a vytvoření soutěžního prostředí je tak obtížnější.

Užitečným způsobem, jak ohodnotit navrhovaný tým je zažádat o ukázky jejich předchozí práce a ptát se na jejich reference.

Důležité je rovněž věnovat pozornost nejen tomu, jsou-li v týmu vysoce kvalifikovaní odborníci, ale i času, který jsou tito odborníci připraveni úkolu věnovat. Poněvadž jsou evaluace časově náročné, nebudou nejkvalifikovanější odborníci sami vykonávat veškerou „práci v terénu“. Musí mít ale dostatek času, aby mohli mít nad touto prací dohled.

3.1.3 Nabízená cena

Posouzení navržené ceny je důležitým kritériem, které však nelze přeceňovat. Finanční kritérium by nemělo přesáhnout 20-25% (platí pokud se nejedná o zcela rutinní evaluaci) z celkového ohodnocení.

Roli by rovněž neměla hrát jen celková cena, ale rovněž cena za pracovní den pro různé kategorie zapojených pracovníků.

Někdy se cena neposuzuje v absolutních částkách, ale ve vztahu k průměrným cenám navrhovaným ostatními týmy. Je-li cena nabídky neobvykle nízká, je uchazeč požádán, aby zdůvodnil, proč je taková nabídka možná.

Založit výběr pouze na posouzení předchozích zkušeností může diskriminovat nováčky

Cena evaluace by měla být jediným kritériem při rozhodování

3.2 Řízení procesu hodnocení

3.2.1 Činitele ovlivňující nezávislost hodnotitelů

Minimalizování kontaktů mezi zadavatelem a evaluačním týmem samo o sobě nezajistí nezávislou evaluaci. Ve skutečnosti jsou úzké vztahy mezi stranami vítány (jak bude popsáno dále). Nezávislost týmu závisí na mnohem více faktorech než na pouhém omezení kontaktů s klientem. Nejlepší zárukou nezávislosti je vědecká a profesionální reputace vybraného týmu. Strukturálně je nezávislost podpořena existencí velkého trhu a vývojem profesionálních a etických standardů.

Minimalizování kontaktu mezi zadavatelem a evaluačním týmem nezajistí nezávislost evaluace

Evaluační práce vyžaduje značnou míru nezávislosti mezi hodnotitelem a předmětem evaluace. Dokonce i u interních evaluací je třeba dosáhnout určitého stupně odstupu a nezávislosti. Zvýšením nezávislosti je posílena věrohodnost evaluačních nálezů. V každém případě je třeba minimalizovat možnost konfliktu zájmů. Toho může být v některých případech dosaženo prostřednictvím čestného prohlášení.

Nicméně hodnotitelé jsou málokdy plně nezávislí na předmětu evaluace. Na nezávislost hodnotitelů má vliv řada faktorů a ne všem se lze vyhnout. Někdy mohou mít vnější vlivy i určité přínosy:

- Hodnotitelé mívají sympatie k cílům a intervencím socioekonomického rozvoje. Mohou mít bydliště na cílovém území nebo schopnost vžít se do pocitů cílové skupiny. Často jsou hodnotitelé vybíráni pro své znalosti daného předmětu a politiky nebo pro předchozí zkušenost s evaluací.
- Hodnotitelé obecně chtějí být slyšet a mít možnost ovlivnit věci. Evaluační činnost je normálně jak sumativní, tak formativní. Důraz je možno posunout během uskutečňování evaluace. Rané evaluační výsledky mohou odhalit závažné problémy, které nebyly předvídané a identifikovat potřebu radikálních změn navrhovaných nebo probíhajících intervencí.
- Hodnotitel mívá na základě svých zkušeností a zastávaných hodnot svůj vlastní apriorní pohled na pravděpodobné následky různých druhů intervencí. V závěrečné zprávě a při odůvodňování navržených metod je nutné tento apriorní pohled uvést.
- Evaluace se nikdy neuskutečňují v politicky neutrálním prostředí. Zadavatelé evaluací jsou často pod tlakem produkovat programové výstupy a důkazy úspěchů.

Různé okolnosti, za kterých se evaluace uskutečňují mohou ovlivnit stupeň nezávislosti. Pokud hodnotitel hlavně poskytuje výzkumné vstupy a shromažďuje důkazy, lze dosáhnout vysokého stupně nezávislosti. Nicméně i výběr otázek a metod může ovlivnit nezávislost zjištění. Koná-li se evaluační práce pro účely zkoumání, inspekce, quasi auditu, nezávislost hodnotitelů bývá větší. Je-li evaluační práce v úzké spolupráci s těmi, kdo připravují intervenci, bývá role hodnotitele označována jako „kriticky přátelská“. To se často, ale ne pouze, stává ve stadiu ex ante. Je-li intervence experimentální, nebo se uskutečňuje jako pilotní, může být obtížné dosáhnout opravdovou nezávislost.

3.2.2 Spolupráce mezi zadavatelem, partnery a hodnotitelem

Je mnoho důvodů, proč je potřeba nepřetržitá a účelná spolupráce mezi zainteresovanými stranami, včetně evaluačního týmu.

Po prvních šetřeních musí zadavatel a další příslušné zainteresované subjekty schválit evaluačním týmem detailně navržený přístup, plán prací a metody.

3.2.3 Úloha úvodní zprávy (inception report)

Úvodní zpráva stanovuje:

- Určení hlavních zainteresovaných subjektů
- Nejvýznamnější evaluační otázky
- Použité metody
- Detailní plán prací s rozdělením činností mezi jednotlivé členy týmu
- Časový plán prací včetně různých mezníků činnosti
- Průběžné a závěrečné výstupy

Tento dokument musí být dohodnut s odbornou skupinou (steering committee) na první schůzce následující po začátku prací a musí být průběžně aktualizován. Úvodní zpráva je hlavním bodem, ke kterému se vztahuje postup hodnocení kvality.

**Úvodní zpráva je důležitá
pro zajištění kvality**

3.2.4 Meزيدobé a závěrečné zprávy (interim, final reports)

U některých evaluací, zejména, pokud trvají delší dobu existují mezidobé zprávy. To umožní podělit se o první dojmy a umožní zaměřit se na následující fáze evaluace. Podobnou funkci mohou mít návrhy závěrečných zpráv.

3.2.5 Role a složení odborné skupiny (Steering Committee)

Zkušenost se strukturálními fondy ukazuje výhody a přínosy zapojení nejdůležitějších zainteresovaných subjektů a zejména odpovídajících institucí a dalších klíčových partnerů (těch, jejichž spolupráce je třeba pro dosažení hlavních výsledků programu).

Zřízení odborné evaluační skupiny sestávající z rozličných zainteresovaných subjektů umožní zabezpečit:

- Snazší přijetí evaluací těmi, kdo jsou hodnoceni
- Snazší přístup k informacím a lepší porozumění skutečnostem a událostem, které nastaly v průběhu programu
- Příležitost šířit poučení mezi zainteresované subjekty
- Výklady a doporučení, které berou v potaz všechny důležité úhly pohledu
- Šíření závěrů a doporučení rychleji a méně formálně
- Větší pravděpodobnost, že doporučení a závěry povedou k žádoucímu efektu

Odborná skupina obecně zahrnuje:

- Strategický management programu a intervence
- Operační management programu
- Sociální partnery
- Odborníky

Hlavní rolí odborné skupiny je zajistit vysoce kvalitní a prospěšnou evaluaci. To znamená usnadnit práci hodnotitelů zajištěním přístupu k informacím a kontaktům, vypracováním evaluačních otázek a identifikací klíčových problémů. Odborná

**Odborná skupina by měla
pokrýt široké spektrum
zájmů**

skupina by se neměla snažit ovlivnit hodnotitele ve smyslu opominutí určitých důkazů nebo vytváření závěrů. Odborná skupina by rovněž měla dohlížet na postup předávání informací o evaluačních zjištěních.

3.3 Řízení předávání informací při hodnocení

Komunikaci je lepší vést průběžně, jako příležitost pro dialog a sumarizaci poznatků, než ji odsouvat až k závěrečné zprávě. Měla by proto obsahovat:

- Zlepšení obecného vědomí o probíhajícím hodnocení
- Poskytování zpětné vazby (mezidobá zjištění)
- Rozesílání návrhů zpráv a nálezů

3.3.1 Zlepšení obecného vědomí o probíhajícím hodnocení

Po výběru evaluačního týmu je užitečné poskytnout zainteresovaným subjektům informaci o časovém rozvrhu a postupu. V tomto počátečním období je vhodné vysvětlit plánovaný přístup a probrat názory na užitečnost evaluačních otázek. Vedle tohoto formálního informování zainteresovaných subjektů je vhodné informovat veřejnost například prostřednictvím tiskové zprávy nebo webových stránek.

3.3.2 Poskytování zpětné vazby na mezidobá zjištění

Na jedné straně existuje zájem zainteresovaných subjektů na raných zjištěních, na druhé straně může evaluační tým váhat s vyvozováním důležitých závěrů. Hodnotitelé rovněž mohou považovat mezidobá zjištění za pouhou byrokratickou nutnost. Proto má být v úvodní zprávě (inception report) věnována pozornost pravděpodobnému rozsahu a obsahu mezidobých zjištění a rozsahu, v jakém budou poskytovány. Mezidobé zprávy mohou poskytnout užitečnou zpětnou vazbu vůči průběhu a implementaci.

3.3.3 Rozesílání návrhů zpráv a nálezů

Vytvoření závěrečné zprávy, která je přijatelná pro evaluační tým i zadavatele a je respektována zainteresovanými subjekty, je složitým úkolem a vyžaduje dostatečné množství času. Následná doporučení mohou tento proces usnadnit:

- Struktura zprávy by měla být odsouhlasena co nejdříve.
- Hlavním forem pro diskusi návrhu zprávy by měla být odborná skupina.
- Zadavatel by se měl vyvarovat snaze příliš ovlivňovat formulování závěrů a doporučení. Spíše by měl evaluační tým vyzvat k odůvodnění závěrů a doporučení na základě důkazů.
- Dostatečný čas by měl být věnován psaní připomínek.
- Za distribuci zprávy a shromáždění zpětných reakcí by měl být zodpovědný řídicí orgán.

Raná zjištění přispívají k rozvoji znalostí

Zprávy přijatelné pro pro evaluační tým, zadavatele i zainteresované subjekty

3.3.4 Sdělení evaluačních zjištění

Evaluační práce nemá žádný význam, pokud její zjištění nejsou nijak sdělena. Hlavním způsobem je psaná zpráva.

- Zpráva by měla být jasná a stručná. Dostatečných bývá sto stran včetně souhrnu. Evaluační důkazy, jako jsou případové studie a kvantitativní analýzy mohou být v příloze nebo samostatně.
- Zpráva by měla obsahovat 5-10 stránkový souhrn v jazyce srozumitelném tvůrcům politik.
- Vazba mezi závěry a analýzou důkazů by měla být zřejmá.
- Návrh zprávy by měl uvést východiska pro vytvořená zjištění: evaluační důkazy, nebo kombinace důkazů a názorů hodnotitele.
- Zpráva by měla obsahovat popis a hodnocení použitých metod, aby čtenář mohl sám posoudit váhu důkazů na jejichž základě jsou vytvořeny závěry.
- Pro lepší prezentaci zjištění je možno požit tabulek a diagramů.
- Vytvořená doporučení by měla být jasná.

Evaluace bez sdělování zjištění je ztrátou času

3.3.5 Komunikační cesty pro sdělení evaluačních zjištění uživatelům

Subjekt zodpovědný za zadání a průběh evaluace zajistí rovněž distribuci a využití jejích výsledků. Musí pečlivě určit potenciální uživatele (od tvůrců politik, přes beneficiary až po širokou veřejnost) a vybrat přiměřené způsoby pro sdělení výsledků evaluace. Normálně jsou evaluační zprávy tištěny a ve zvyšující se míře i umístovány na internet. Psané zprávy mohou obsahovat některé výstupy atraktivní pro zpravodajská média. Ústní sdělení odborné skupině a dalším zainteresovaným subjektům je rovněž užitečné (např. na speciálních seminářích).

Měly by být vyzkoušeny všechny dostupné distribuční metody

3.4 Řízení jakosti hodnocení a její kontroly

3.4.1 Kontrola jakosti hodnocení

Posouzení kvality evaluace je základní a nedílnou částí evaluačního procesu. Posouzení kvality evaluace je složitý proces, ale obecně závisí na třech aspektech, jimiž jsou:

- Kvalita fáze plánování a navrhování, včetně zadávání evaluace
- Kvalita provedení samotné evaluace
- Kvalita monitorovacího systému a kvalita dostupných údajů

Kvalita se vztahuje jak k procesu, tak k produktu evaluace

Na tyto aspekty je možno nahlížet ze dvou různých úhlů pohledu: Zprvme můžeme posuzovat rysy evaluačního procesu a zadruhé kvalitu výsledku evaluačního procesu. Tyto dva aspekty - proces a jeho výsledek - jsou spojeny. Dobrý postup může dávat vznik dobrému výsledku a naopak.

V posledních letech byla rozvíjena pravidla dobré praxe

V posledních letech se objevily pokusy vytvořit pro evaluace pravidla dobré praxe. Jsou vytvářeny mezinárodními orgány (např. OECD), státní správou (např. italským ministerstvem ekonomiky a financí), nebo profesionálními asociacemi, jako jsou národní evaluační společnosti. Mnoho z nich navazuje na dřívější úsilí Americké evaluační asociace.

Některé z těchto standardů se zaměřují na etickou stránku, jiné spíše na technický postup.

Přes rostoucí počet těchto metodických pokynů zabývajících se kvalitou evaluací není žádný z nich v současnosti obecně uznáván.

Příklady metodických pokynů a etických kodexů

- USA: Program Evaluation Standards (1994) Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, Program Evaluation Standards
<http://www.wmich.edu/evalctr/jc/PGMSTNDS-SUM.htm>
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval): Standards für Evaluation (2001)
<http://www.degeval.de/standards/index.htm>
- Société canadienne d'évaluation (SCÉ) Lignes directrices en matière d'éthique / Guideline for Ethical Conduct
<http://www.evaluationcanada.ca/>
- Switzerland: SEVAL Evaluation Standards
http://www.seval.ch/de/documents/seval_Standards_2001_dt.pdf
- The African Evaluation Guidelines 2000:
<http://www.geocities.com/afreval/documents/aeg.htm>
- American Evaluation Association (AEA), Guiding Principles for Evaluators
<http://www.eval.org/EvaluationDocuments/aeaprin6.html>
- Australasian Evaluation Society (AES), Guidelines for the Ethical Conduct of Evaluations
http://www.aes.asn.au/ethics_guidelines-1.pdf
- UK Guidelines for good practice
http://www.evaluation.org.uk/ukes_new/Pub_library/GuidanceGoodPractice.doc
- PUMA Best Practice Guidelines
<http://appli1.oecd.org/puma/bpi/bpiste.nsf/pages/Evaluation>
- Italy Treasury Guidelines
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Criteri_qualita_sistema_nazionale_valutazione_maggio2002.pdf
- Economic appraisal guidance - practical guide
http://www2.dfpni.gov.uk/aconomic_appraisal_guidance/pdfs/ni-practical-guide.pdf

Ačkoli doposud není konsensus o všech součástech systému zajištění kvality evaluací, je patrný posun směrem ke kontrole kvality (tj. způsoby posouzení kvality výstupu/zprávy).

Zajištění kvality a kontrola kvality

V následující tabulce jsou uvedena jak kritéria kontroly kvality, tak kritéria zajištění kvality. Obou je třeba jako prostředků pro posouzení evaluačních zpráv a výstupů.

Kontrola kvality: Kritéria výstupu	Zajištění kvality: Kritéria postupu
Uspokojení potřeb	Soudržné a hodnotitelné cíle
Odpovídající rozsah	Dobře sestavená ToR
Odůvodnění návrhů	Korektní výběrové řízení
Spolehlivost údajů	Účinný dialog a zpětná vazba v procesu hodnocení
Jakost analýzy	Dobré řízení a koordinace hodnotícího týmu
Nestrannost závěrů	Efektivní poskytování zpráv/výstupů odborné skupině a politickému/programovému vedení Efektivní zpravování zainteresovaných subjektů

3.5 Kritéria kontroly jakosti výstupu

3.5.1 Uspokojení potřeb

Zodpověděla evaluace otázky obsažené v ToR dostatečně a poskytla zpráva další informace, které mohou být pro zadavatele podstatné? Zejména:

- Byly analyzovány a vyhodnoceny směry, do kterých se programové cíle rozvinuly?
- Pokrývá zpráva celý program? V případě, že ne, je výběr oprávněný vzhledem k prioritám uvedeným zadavatelem v ToR a následně?
- Poskytuje evaluace programovým manažerům užitečnou zpětnou vazbu?
- Jsou obsažena ponaučení o úspěších a nedostacích, která mohou být důležitá pro jiné programy, regiony nebo země?

U ex post evaluací je důležité ověřit, zda se podařilo dosáhnout rozumného kompromisu mezi dvěma protichůdnými požadavky: rychlé získání informací pro další programový cyklus a nevytváření ukvapených závěrů, dokud není věnována pozornost všem dopadům.

Zodpovězení otázek stanovených v ToR

Zodpovězení otázek relevantních základním charakteristikám programu

3.5.2 Odpovídající rozsah

Rozsah evaluací musí pokrývat otázky, které jsou z pohledu programu relevantní. Pro posouzení relevantnosti rozsahu evaluace je nezbytné ověřit, zda byly dobře popsány základní charakteristiky programu, a zda byly důkladně vysvětleny problémy a úspěchy implementace programu.

Protože je nutné analyzovat výsledky a dopady programu, aby bylo možno posoudit v jakém rozsahu bylo dosaženo cílů programu, je nutné ověřit, zdali byly tyto zahrnuty do evaluací. Je rovněž nezbytné ověřit, zda při evaluaci nebyly přehlédnuty další potenciální a budoucí výsledky a dopady a neočekávané, avšak významné efekty a výsledky.

Zároveň je nutné ověřit, zda:

- Rozsah ve smyslu geografické oblasti nebo sociální skupiny je určen v souladu s logikou intervence;
- Rozsah zahrnuje okrajové oblasti nebo nezpůsobilé skupiny osob, které jsou přesto pravděpodobně ovlivněny hodnocenou intervencí;
- Zda je při evaluaci program brán v úvahu izolovaně, nebo ve spolupůsobení s ostatními evropskými nebo národními programy.

3.5.3 Odůvodnění návrhů

Vhodný metodický přístup

Vzhledem k evaluačním otázkám musí být zvolena vhodná metoda. Mimoto musí evaluace využít nejlepších existujících výzkumů a analýz. Je nutné se ptát:

- Byly příslušné poznatky shromážděny a použity moudře?
- Je konstrukce metod a výběr nástrojů skutečně oprávněný pro důkladné zodpovězení evaluačních otázek?
- Byly referenční situace vybrány vhodně pro oprávněná srovnání?

Každá evaluační zpráva musí kromě popisu použitých metod a určení zdrojů dat popsat limity použitých metod a nástrojů. Je důležité ověřit, zda:

- Je metoda popsána dostatečně detailně;
- Je jasně ukázána oprávněnost shromážděných údajů a použitých nástrojů;
- Dostupné údaje odpovídají použitým nástrojům.

U ex post evaluací je nejdůležitější ověřit, zda použitá metoda dostatečně analyzuje vztah příčiny a následku (příčinná souvislost je prioritou tohoto typu evaluací).

3.5.4 Spolehlivost údajů

Zdroje a metody poskytující spolehlivé údaje

Při evaluaci jsou používána sekundární data z monitorovacího systému a dalších zdrojů a primární data shromážděná pro účely evaluace. Metody použité pro získávání a zpracování primárních dat jsou důležitými faktory spolehlivosti a oprávněnosti výsledků. Pro posouzení spolehlivosti výsledků je důležité zkontrolovat, zda:

- Byly zajištěny dostupné zdroje informací a ověřena spolehlivost údajů;
- Informace z monitorovacího systému a předchozích studií byly použity vhodně;
- Techniky použité ke shromáždění vybraných údajů byly úplné a vhodné k zodpovězení evaluačních otázek;

Podle toho, jsou-li při shromažďování dat použity kvantitativní nebo kvalitativní techniky, nebo jejich kombinace, je nutné prověřit zda:

- Kombinace kvantitativních a kvalitativních údajů je vhodná pro správnou analýzu jevu;
- Vzorek obyvatelstva použitý k získání údajů byl správně určen;
- Zkoumaný vzorek nebo případy byly vybrány s ohledem na nastavená kritéria.

3.5.5 Jakost analýzy

Kvantitativní analýza sestává z analýzy dat ve formě tabulek nebo jiné statistické analýzy. Kvalitativní analýza je založena na systematickém srovnávání a výkladu informačních zdrojů ve formě křížových odkazů. V obou případech je nutné posuzovat, zda použitá metoda odpovídá shromážděnému typu dat a zda je realizována v souladu s instrukcemi příslušného technického manuálu.

V případě socioekonomického rozvoje jsou vztahy příčiny a následku spleť. Je proto nezbytné ověřit:

- Zda je vztah příčiny a následku dostatečně zřejmý a je možné určit předmět analýzy.
- Do jaké míry analýza používá vhodné techniky.

Z tohoto důvodu je vhodné použít srovnání před a po, nebo není-li to možné srovnání mezi beneficiary a kontrolní skupinou.

3.5.6 Důvěryhodnost výsledků

Důvěryhodnost výsledků je zde definována tím, že logicky vycházejí z analýz údajů a interpretací založených na důkladně předvedených vysvětlujících hypotézách. Výsledky musí být dostatečně odůvodněné, což znamená, že vnitřní validita (absence nepříznivých technických vlivů při sběru a zpracování dat) a vnější validita (reprezentativnost výsledků) musí být v dostatečné rovnováze. Je rovněž nezbytné zkontrolovat, zda výsledky analýzy byly vytvořeny vyváženým a věrohodným způsobem.

3.5.7 Nestrannost závěrů

Závěry obsahující doporučení a návrhy jsou víc než výsledky. Zatímco výsledky jsou kategorií technickou a mohou být analyzovány bez rizika nestrannosti, závěry a doporučení jsou vydávány na základě hodnotových soudů.

Pro zodpovězení otázky, zda jsou závěry prosté osobního a stranického pohledu a zda jsou dostatečně detailní, aby je bylo možno realizovat, je nutno ověřit:

- Zda jsou prvky, na kterých se závěry zakládají jasné
- Zda jsou závěry dostatečně zřejmé, aby je bylo možno realizovat
- Zda jsou kontroverzní otázky prezentovány spravedlivě a vyváženě

3.6 Kritéria zajištění jakosti hodnocení

Následující kritéria se týkají celkového procesu a kontextu evaluací.

3.6.1 Soudržné a hodnotitelné cíle

Soudržnost cílů programu zahrnuje rozsah, v jakém jsou tyto cíle specifické, jak jsou tyto cíle spojeny s konkrétní intervencí, zda si vzájemně neodporují, atd. Programové cíle a logiku intervence je nutné vyjasnit v raných stádiích programu, ještě před zahájením evaluace. V této fázi nás zajímá výsledek procesu stanovení programových cílů. Do jaké míry hodnotitelé zacházejí s logicky promyšleným programem ve smyslu jeho cílů a intervencí. Jsou nějaké potíže při průběhu evaluací výsledkem špatně stanovených cílů nebo jiných problémů s „hodnotitelností“?

3.6.2 Dobře sestavená ToR

Kvalitní zadávací podmínky (ToR) přispívají k úspěšnosti evaluací. Nekvalitní nebo neúplná ToR může navést hodnotitele k neúčelnému rozvržení prostředků a dalším negativům. Obvyklým následkem, jestliže se mezery v ToR objeví v průběhu evaluace je, že zadavatel usiluje o přesměrování uprostřed evaluace nebo požaduje další výstupy, které nebyly plánovány nebo obsaženy v rozpočtu.

3.6.3 Korektní výběrové řízení

Procedurálně se jedná o systematické použití náležitých kritérií při výběru. Mimoto je důležité, zda bylo dosaženo správné rozhodnutí. Například bylo rozhodnuto ve prospěch dobře zavedené firmy, ale závazek klíčových zaměstnanců je neodpovídající. Byla metoda stanovena příliš volně? Nebo byla upřednostněna experimentální, vysoce riziková metoda, která může později způsobit problémy?

3.6.4 Účinný dialog a zpětná vazba v procesu hodnocení

Hlavním forem pro vedení dialogu, poskytování zpětné vazby a vzájemné vyměňování znalostí je odborná skupina. Další možností jsou různé semináře a setkání s politiky. Zde je vždy důležité si klást otázku, zda byly osloveny správné zainteresované subjekty, eventuelně veřejnost.

3.6.5 Dostupnost vhodných informačních zdrojů

Evaluátoři potřebují informace. Velký význam proto má dostupnost údajů a monitorovací systém. Bez náležitých informačních zdrojů je pro evaluátory obtížné odvést dobrou práci. Proto musí být ohodnocena adekvátnost informací. To se nejvíce týká informací z monitorovacího systému. Evaluátoři budou také čerpat ze sekundárních administrativních údajů, získaných často pro jiné účely místní regionální a národní správou.

Mnoho důležitých informací pro evaluace mohou poskytnout klíčové dotazované osoby. Je tomu tak zejména u kontextových a kvalitativních informací důležitých nejen k porozumění programu, ale rovněž pro interpretaci jiných formálních údajů.

3.6.6 Dobré řízení a koordinace hodnotícího týmu

Evaluační tým musí dodržovat schválený plán a zároveň musí být schopen se přizpůsobit neočekávaným událostem. Tým musí spolupracovat a jednotlivé pracovní činnosti musí být koordinovány a jejich výstupy musí tvořit jeden celek. Vztahy mezi zadavateli, programovými manažery, respondenty, zapojenými institucemi a dalšími musí být nějakým způsobem řízeny. Tyto aspekty řízení jsou především v odpovědnosti evaluačního týmu a jeho vedení. Nicméně i zde jsou určité prvky, kde je odpovědnost rozdělena i mezi programové manažery a osoby odpovědné za zadání evaluace. Například na to jak zareagují zadavatelé na požadavky úpravy již vytvořeného plánu prací nemá vliv pouze evaluační tým.

3.6.7 Efektivní poskytování zpráv/výstupů odborné skupině a politickému/programovému vedení

Šíření evaluačních zpráv z části závisí na schopnosti evaluačního týmu vytvořit vysoce kvalitní výstupy. Zároveň to vyžaduje dobré povědomí uvnitř evaluačního týmu. Je velký rozdíl mezi hodnotiteli, kteří se omezí na smluvní minimum a těmi, kteří vidí jako svou odpovědnost poskytovat zpětnou vazbu objeví-li se nové problémy, nebo je třeba vyřešit klíčové otázky.

3.6.8 Efektivní zpravování zainteresovaných subjektů

Mají-li zprávy a výstupy zlepšovat znalosti organizací a úřadů, je nutné je mezi nimi rozšiřovat. Také další skupiny - obchodní, občanské společnosti, neformální uskupení mají zájem na evaluačních zjištěních - ať už jako daňoví poplatníci, voliči nebo potenciální beneficianti programu a jeho intervencí. Proces evaluace nemůže být považován za kompletní, dokud nedojde k tomuto šíření informací. Základní požadavky by měly být stanoveny v ToR. Nicméně veškerá odpovědnost není jen na hodnotitelích. Programoví manažeri a zadavatelé evaluace mají rovněž zodpovědnost za zpravování zainteresovaných subjektů a široké veřejnosti.

3.7 Posouzení jakosti hodnotícího procesu

Syntetické hodnocení provedené evaluace shrnuje všechna zmíněná kritéria. Je obtížné doporučit přesnou váhu jednotlivých kritérií, neboť jejich význam se podle situace mění.

V následujících tabulkách se používá pětibodová stupnice od pozitivní k negativní. Existují tedy dvě pozitivní možnosti a dvě negativní a prostřední, kde je úsudek nejistý.

Hodnocení práce evaluačního týmu:

Vyplňte prosím, jak podle Vašeho názoru splňuje evaluační zpráva následující kritéria (stupnice je od 1 do 5, ano naprosto - ne)	Ano	0	Ne
Uspokojení potřeb: Zodpověděla evaluace dostatečně otázky a informační požadavky formulované zadavatelem v zadávacích podmínkách?			
Odpovídající rozsah: Pokrývá evaluace všechny otázky, které jsou z pohledu programu relevantní?			
Otevřený proces: Byly do návrhu evaluace a diskuse o jejích výsledcích zahrnuti jak partneři projektu, tak další zainteresované subjekty, aby byly brány v úvahu jejich rozličné pohledy?			
Odůvodnění návrhů: Byla vzhledem k evaluačním otázkám zvolena vhodná metoda a využity odpovídající výzkumy a analýzy?			
Spolehlivost údajů: Byly zajištěny dostupné zdroje informací a ověřena spolehlivost údajů?			
Jakost analýzy: Odpovídaly použité metody shromažďovanému typu dat (kvantitativní, kvalitativní analýza)?			
Důvěryhodnost výsledků: Jsou výsledky dostatečně podložené analýzami a interpretacemi hypotéz?			
Nestrannost závěrů: Jsou doporučení a závěry odůvodněné a nestranné?			
Srozumitelnost výsledné zprávy: Obsahuje zpráva všechny potřebné body a je dostatečně srozumitelná?			
Prospěšnost doporučení: Poskytuje zpráva doporučení, která jsou pro zainteresované subjekty užitečná a dostatečně podrobná?			
S přihlédnutím ke všem překážkám je evaluační zpráva pozitivní?			

Hodnocení podílu zadavatelů a programových manažerů:

Vyplňte prosím, jak podle Vašeho názoru (na stupnici 1-5, ano naprosto - ne) splňuje evaluační proces následující kritéria:	Ano		0		Ne	
Soudržné a hodnotitelné cíle: Byly dostatečně určeny programové cíle?						
Dobře sestavená ToR: Byly zadávací podmínky dostatečně kvalitní a úplné?						
Korektní výběrové řízení: Byla použita náležitá kritéria při výběru?						
Účinný dialog a zpětná vazba v procesu evaluací: Byly osloveny správné zainteresované subjekty?						
Dostupnost vhodných informačních zdrojů: Existují a jsou dostupné požadované datové a monitorovací systémy?						
Dobré řízení a koordinace evaluačního týmu: Byl evaluační tým dobře řízen a podporován programovými manažery?						
Efektivní poskytování zpráv: Byly zprávy a výstupy evaluace poskytovány zadavatelům, členům odborné skupiny a programovým manažerům?						
Efektivní zpravování zainteresovaných subjektů: Byly zprávy a výstupy evaluace poskytovány zainteresovaným subjektům?						

3.8 Zlatá pravidla

1. Autoři by měli hned na počátku programu zvážit oblasti uplatnění evaluace. Tento krok pomůže především objasnit cíle a logiku intervence programu. Přestože tato činnost zapojuje evaluační schopnosti, je zcela oddělená od vlastních evaluačních činností. Musí se objevit na počátku tvorby a plánování programu, neboť může usnadnit následnou evaluaci a zvýšit její úspěšnost. K tomuto účelu můžeme využít různé techniky, jako například odhad hodnotitelnosti a příprava analýzy „programové teorie“. Obecně můžeme říci, že k zajištění nezávislosti hlavní evaluace je nejlepší využít jiné evaluační týmy nebo zdroje pro plánování programu a pro hlavní evaluaci.
2. Podobný odhad hodnotitelnosti by měli učinit i hodnotitelé, když začínají se svou prací. Do jisté míry to může znamenat opakování nebo přesah toho, co již bylo vykonáno v rámci plánování programu. Nicméně, v tomto případě má zjišťování jiný účel. Nyní je provádíme proto, abychom vytvořili realizovatelný evaluační plán a abychom objasnili, jak budou využity výsledky evaluace. Od hodnotitelů se obecně očekává, že by již od samého začátku měli mít zájem na tom, jak budou jejich výsledky, závěry a doporučení využity.
3. Zainteresované subjekty, programoví manažeři a politici, potenciální cílové skupiny a partneři by měli být zapojeni do evaluace od samého počátku v co největší míře. Tím zajistíme, že návrh a plán evaluace budou zahrnovat jejich priority a programy. Zajistíme tím také to, že se budou považovat za spoluvlastníky výsledků evaluace a tím pádem je budou spíše považovat za užitečné a budou je využívat. Na druhé straně, abychom se nevzdálili od cíle a zajistili, že evaluace bude zvládnutelná, bude nezbytné být selektivní v tom, které „hlasy“ nakonec rozhodnou o konečném programu evaluace. Měly by být vytvořeny překlenující / společné priority v duchu záměru a logiky programu při současném ponechání možnosti nezamýšlených účinků ve prospěch uvažovaných beneficentů.
4. Evaluace musí být vedeny aktivně, ale zároveň citlivě. Zadavatelé si musí být vědomi možností, ze kterých lze v průběhu evaluace volit. Hodnotitelům má být poskytnuta dostatečná podpora, přístup k informacím a zprávy o změnách politiky a kontextu. Nejvhodnějšími osobami k vedení evaluace jsou zadavatelé evaluace a programoví vedoucí, neboť ti budou znát její pozadí a odůvodnění.
5. K vytvoření kritérií evaluace, tj. k rozhodnutí o principech pozitivních a negativních hodnocení pokroku, se běžně využívají cíle programu. Je také důležité zahrnout širší soubor kritérií odvozených ze společenských potřeb. Například: Je tento program užitečný a pomáhá těm, pro které byl vytvořen? Podporuje rovnost nebo ne? Je program v souladu s ostatními politickými iniciativami? A je prováděn efektivním způsobem a podle pravidel? Udržení této širší perspektivy umožní evaluátorům alespoň část své práce vnímat zvětšku programu a kriticky tak posoudit, čeho se program snaží dosáhnout a jak to dělá.
6. Důležitost evaluačních otázek v plánu evaluace musí být stále zdůrazňována. Velmi časté je pokušení shromáždit velká množství dat a vytvořit technicky někdy velmi složité indikátory, které ale jen málo přispějí k praxi nebo politice. Formulace evaluačních otázek tak, aby byly v závěru zodpovězeny, s sebou samozřejmě přináší mnoho obtíží. Zatímco toto je technický problém a tato část Příručky nabídla návrhy na vhodnou formulaci otázek, zůstává ještě ona překlenující/společná obava o užití. Měli byste se pokusit klást takové otázky, které budou někomu užitečné. Nicméně, využití samo by nemělo být definováno příliš úzce. Nemáme zde na mysli pouze instrumentální užitek evaluace, který je důležitý pro programové manažery, máme na mysli také užitek, který mohou z evaluace vytěžit občané a skupiny občanské společnosti na podporu demokratických procesů a povinnosti zodpovídat se.

7. Obširně jsme pojednali o obsahu a formě ideálních směrnic evaluace. Ty jsou součástí obecných otázek plánu a rozhodnutí, která mohou být udělána v počáteční fázi plánování a mohou ovlivnit kvalitu a celkovou orientaci evaluace. Je proto důležité, abychom nesledovali pouze obecný rámec s předem vytvořenou strukturou. Spíše bychom měli pochopit, že nejdůležitějšími rozhodnutími, která během evaluace činíme, jsou určení rozsahu, upřesnění uživatelů evaluace a určení potřebných schopností evaluačního týmu.
8. Dříve se využití evaluace běžně omezovalo na korekce jednání podle doporučení a závěrečných zpráv. Dnes je však jasné, že k využití evaluace může dojít již v jejím průběhu. Takzvané využití v procesu nebo dialogu by mělo do evaluačního myšlení zahrnout hned od počátku i zainteresované subjekty. Vyskytly se i evaluace, jejichž doporučení a závěry byly odmítnuty, ale zainteresované subjekty, především stěžejní zainteresované subjekty v odborné skupině, je i tak shledaly užitečnými. Evaluace jim mohou pomoci utřídit si vlastní myšlenky, pochopit program a podnítit inovační nápady pro jeho zdokonalení. Tento ustavičný proces komunikace poskytuje určitý kontext pro šíření evaluačních zpráv a závěrů. Prosazování dialogu v průběhu evaluace zajistí, že až zainteresované subjekty obdrží zprávy, budou na ně lépe připraveni a budou k nim přístupnější.
9. Pro vedoucí programu a zadavatele evaluace je snazší omezit se při posuzování kvality evaluace na výsledek zprávy evaluace samotné. Nicméně, taková kontrola kvality poskytuje pouze omezené možnosti pro poučení se a zlepšení ve způsobu vedení evaluace. Perspektiva, která zaručí kvalitu a kterou obhájí tato část příručky, poskytuje kontext, v němž je možné vysvětlit silné a slabé stránky výsledků evaluace. Zadavatelům evaluace nabízí také možnost zjistit, jak vylepšit evaluace v budoucnosti.
10. Již od počátku by měla být věnována pozornost tomu, jak budou závěry evaluace využity. Některé využití bude pramenit přímo ze závěrů a doporučení evaluace. Jednotlivé evaluace je také možné velmi užitečně kombinovat s dalšími důkazy k formování debat. Proces evaluace může být přínosný pro strukturaci průzkumu a institucionálních úvah. Značná pozornost věnovaná faktorům, které ovlivňují využití evaluace, bude maximalizovat její přínos.

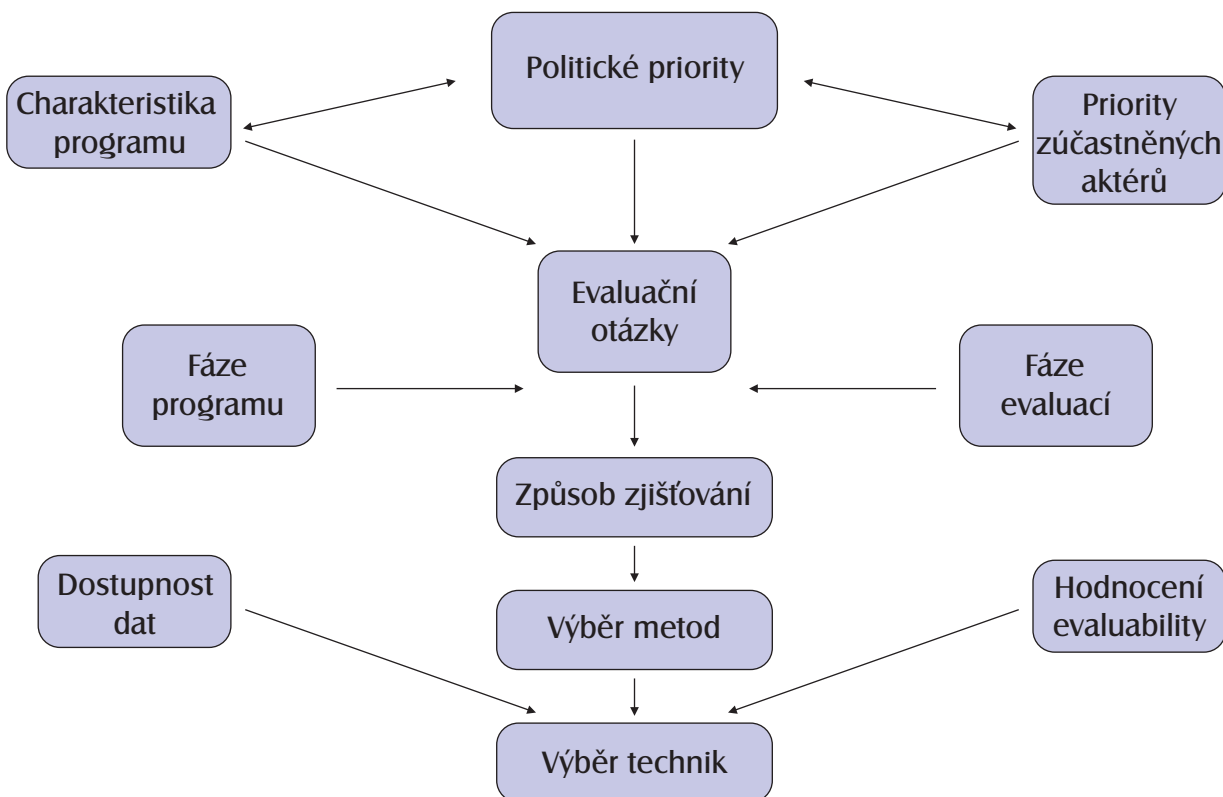
4. Metody, techniky a nástroje hodnocení

V této části Metodické příručky se zabýváme metodami a technikami, které jsou vhodné pro evaluaci socioekonomického rozvoje v různých souvislostech, a stručně vybrané metody a techniky popisujeme. Důležitá je v této souvislosti také otázka různých zdrojů dat a způsoby jejich analýzy případně jejich získávání.

4.1 Faktory ovlivňující výběr metod, technik, typu dat a důkazů

4.1.1 Výběr metod a technik

Výběr metod je ovlivněn návrhem evaluace; je třeba vybírat pouze takové metody, které pomáhají zodpovědět specifické otázky evaluace. Ve druhé a třetí části této příručky jsme doporučovali, aby zadavatelé evaluací ponechávali výběr metod a technik na evaluátorech. Bohužel se zdá, že evaluátoři (za podpory zadavatelů evaluací) příliš často sahají po stejných metodách bez ohledu na typ zpracovávané evaluace. Cílem této kapitoly je představit rozdílné techniky a metody, které je možné použít v rozdílných kontextech evaluace. Tato informace má sloužit nejen evaluátorům, kterým může rozšířit výběr metod, ale také zadavatelům evaluací pro lepší pochopení procesu.



Výběr evaluačních metod a technik souvisí například s:

- formou socioekonomické intervence,
- účelem evaluace,
- různými stádii programového nebo politického cyklu,
- různými stádii evaluačního procesu.

Není samozřejmě možné říci, že pro určitý kontext se hodí právě jedna metoda, je možné ale určitým kontextům evaluace přiřadit „rodiny“ technik, ze kterých je možné dále vybírat.

Je nutné počítat s tím, že všechny metody mají své silné a slabé stránky. Není proto vhodné se při evaluacích spoléhat jenom na jednu metodu. Lepších výsledků lze dosáhnout použitím více metod, ideálně způsobem, kterému se říká triangulace (ověřování faktů různými metodami, nahlížení na fakta z různých úhlů).

**Každá metoda má své
silné a slabé stránky**

4.1.2 Kvantitativní versus kvalitativní přístup:

nesprávná debata?

Speciálně na poli sociálních věd se poměrně velmi výrazně rozlišuje mezi kvantitativním a kvalitativním přístupem, přitom hranice mezi kvantitativními a kvalitativními metodami, technikami či daty nebývá tak ostrá. Při analýze některých kvalitativních dat může dojít k jejich kvantifikaci (50% účastníků rozhovorů řeklo, že účastí v programu něco získalo), na druhou stranu analýza kvantitativních dat musí být také kvalitativní (už při kategorizaci dat je nutné rozhodnout v jakých případech proměnné spadají do kategorií - například malý, střední a velký podnik).

Další komplikací v jednoznačném dělení metodologie na kvantitativní nebo kvalitativní představuje dělení metod na ty, které slouží ke sběru dat a na ty, které slouží k analýze dat. Data mohou být získávána kvalitativně (rozhovory, pozorování) a přesto mohou být analyzována kvantitativně. Například mnoho statistických modelů využívá právě kvalitativní data. A výsledky kvantitativní analýzy mohou být zcela pochopitelné pouze po kvalitativní interpretaci.

Využití kvantitativního srovnání na mezinárodní (evropské) úrovni, které porovnává indikátory a jiné standardizované ukazatele, je omezené. Indikátory samy o sobě (bez kontextu) nemohou zachytit rozdílné místní a odvětvové souvislosti socioekonomického rozvoje. Nejeftivnější kvantitativní metodou je proto statistické modelování (případně další metody, které operují s kontextem) - prognostické modely, makroekonomické modely, vícerozměrná analýza. Důležité jsou pro ně časové a regionální souvislosti. Tyto metody dokáží nalézt rozdíly mezi stávajícím stavem a očekávanými výsledky programu. Typicky odpovídají na otázky jako: Existují rozdíly v trendech zaměstnanosti a produktivity firem mezi lokalitami zahrnutými do programu a ostatními srovnatelnými lokalitami? Srovnávací analýza také pomáhá odhalit nechtěné vedlejší efekty programu: Zapříčinil rozvoj jedné oblasti snížení rozvoje v sousedících regionech?

**Rozdělení na kvalitativní
a kvantitativní metody
není zcela jednoznačné**

Co mohou přinést kvantitativní metody

Pokud chceme, aby výsledky kvantitativního výzkumu byly zobecnitelné, je nutné, aby takový výzkum dodržoval poměrně přísná pravidla (např. na vytváření a reprezentativnost vzorku nebo statistickou významnost).

Sílnou stránkou kvantitativní evaluace je, že:

- **Umožňuje agregované (souhrnné) soudy.** Tvůrci politik chtějí vědět, zda program jako takový funguje nebo ne. Například: Získalo práci více lidí? Souhrnné výsledky nicméně nemohou dokázat, že za jednotlivé změny jsou zodpovědné právě programové intervence.
- **Umožňuje explanační a prognostické modelování.** Vysvětlení a prognózování bývá častým účelem evaluací; experimentální metody a statistické modelování často využívají kvantitativní data. Je ovšem nutné připomenout, že je třeba myslet na souvislosti daného jevu.
- **Vytváří přehled, který může být následován kvalitativní analýzou.** Souhrnné výsledky ukazují na problematická místa, tam je potom směřována další, často kvalitativní analýza.
- **Pokud jsou dostupná vhodná data, dokáží kvantitativní analýzy vyhodnotit kolik změn se objevilo v souvislosti s intervencí.** To je důležité, zejména pokud se vyhodnocuje, zda náklady na intervenci nepřesahují její přínosy.
- **Dovoluje jistou míru srovnávání v různých prostředích.** Tvůrci politik potřebují vědět, jestli existují prostředí s rozdílnou mírou efektivity intervencí. To je jednodušší, pokud jsou k dispozici kvantitativní údaje. Pro analýzu socioekonomického rozvoje musí být tyto údaje doprovázeny statistickými analýzami a modely.
- **Dovoluje důkladnější evaluace jednotlivých intervencí.** Nejeefektivnější kvantitativní evaluace se soustřeďují na jednotlivé intervence, to jim umožňuje hlubší pohled a analýzu.
- **Umožňuje analýzu trendů v čase.** Měření v čase (například pravidelný sběr indikátorů) umožňuje sledovat změny a vývoj jednotlivých jevů.

Některé metody a techniky jsou na první pohled kvalitativní nebo jsou alespoň častěji spojovány se sběrem kvalitativních dat. Rozhovory, zúčastněná pozorování, etnografické studie, deníky, diskursivní nebo obsahová analýza textu - budou všechny patřit do této kategorie. Stejně jako kompozitní metody jako případové studie, které často využívají řadu výše zmíněných technik. Kvalitativních metod je celá řada a mohou být velmi užitečné. Stále ale musíme mít na paměti, že nehledáme „lepší“ metodologický přístup, hledáme pouze metody, které jsou v daném kontextu vhodnější a účinnější.

Kvalitativní metody sběru a analýzy dat jsou v evaluacích socioekonomického rozvoje důležité, protože:

- **Zajímají nás subtilní procesy (měkká data).** Jevy jako kvalita pracovních příležitostí či osobní zkušenost s diskriminací jsou velmi citlivé a je nutné uchopit je kvalitativně.
- **Zajímají nás souvislosti.** Kontext tvoří řada věcí například zeměpisná poloha, dějiny, sociální skupiny, institucionální uspořádání, klima, vzorce v zaměstnávání atd., a jejich vzájemné vztahy a souvislosti je možné zachytit pouze kvalitativními metodami.
- **Zajímá nás, co lidé usuzují.** To mohou být jak názory zainteresovaných subjektů, tak názory předpokládaných beneficentů socioekonomického rozvoje.
- **Zajímá nás vertikální porozumění.** Tedy například rozvojové ambice základních aktérů (malé firmy, starostové, profesionální asociace) a očekávání a zkušenosti místních občanů. Takovéto jevy není možné zachytit v kategoriích vytvořených „shora“, je proto nutné využít kvalitativní metody.
- **Zajímá nás vysvětlení příčinných (kauzálních) vzorců.** Abychom mohli zopakovat úspěšné intervence, je nutné vědět, nejen co funguje, ale také jak a proč to funguje.
- **Zajímá nás dopad na různé skupiny.** Programy mívají na různé skupiny předpokládaných beneficentů rozdílný dopad. Rozdělení populace na menší skupiny nám umožní vyhodnotit dopad na tyto skupiny.
- **Zajímají nás inovativní kategorie.** Jak už bylo zmíněno na jiném místě této příručky, rozvoj bývá poměrně nejistý, protože se pokouší o něco nového. I kdybychom považovali za účelnější použít při evaluaci kvantitativní metody, kategorie tohoto procesu by měly být nalezeny pomocí kvalitativních metod (tento proces předchází kvantitativnímu rozboru).

**Jak je možné využít
kvalitativní metody při
evaluacích**

4.1.3 Získávání a používání dat a důkazů

Přístupy ke sběru dat se mohou mezi evaluátory velmi lišit. Záleží na jejich „filozofickém“ ukotvení (výzkumném paradigmatu) - zásadní rozpor je mezi zastánci pozitivistického přístupu a těmi, kteří preferují konstruktivistický pohled na svět. My v této příručce ovšem doporučujeme realistický přístup. To znamená, že konstruktivistický rámec používáme, například pokud se zabýváme fenomény jako sociální exkluze, kde nás zajímají zkušenosti, očekávání a názory účastníků programu. Pozitivistický přístup (ve většině je reprezentovaný kvantitativními metodami) je užitečný svým důrazem na systematickosti a pečlivou interpretaci důkazů.

Evaluátoři používají různé typy dat. Některá existovala již před evaluací (různé statistické údaje), další vznikají díky monitorovacím aktivitám v rámci programu (kvalita monitorovacího systému je pro úspěšnou evaluaci zásadní). Někdy je ovšem třeba, aby některá data sbírali sami evaluátoři (např. modifikací monitorovacího systému, nebo dotazováním místních malých či středních podnikatelů nebo obsahovou analýzou inzerátů v obchodních časopisech).

Pro kvalitu evaluace je důležité, aby byly používány veškeré zdroje dat. Je nezbytné, aby tvůrci politik zajistili evaluátorům dostupnost dat. Je samozřejmé (jak už jsme se zmínili dříve), že monitorovací systémy musí být navrženy už při plánování programů.

**Pragmativní přístup
k datům a analýze**

4.2 Metody a techniky pro evaluaci různých socioekonomických intervencí

Jak už jsme zmínili výše, pro evaluaci určitého typu socioekonomické intervence se více hodí určitý typ metod. Není ovšem možné říci, že pro evaluaci konkrétní intervence se hodí právě jedna metoda. Nicméně určité volné spojení metod a intervencí je běžné.

Hlavními typy intervencí jsou:

- tématické intervence,
- politické a odvětvové priority,
- místní a regionální rozvoj.

4.2.1 Evaluace tématických priorit

V oblasti strukturálních fondů se objevují specifické intervence, které se nazývají tématické (horizontální) priority. Jedná se o strategická témata, která jsou zahrnuta v celé škále intervencí, respektive ve všech programech.

Evaluace těchto témat vyžaduje spojení důkazů z různých oblastí intervence. Vytvářejí se různé indikátory, které ale mají v rámci různých oblastí omezenou platnost. Účinnější je vytvářet pro různé oblasti rozdílné indikátory, a ty potom mezi sebou kvalitativně vyhodnocovat. Kvalitativní hodnocení toho, jak tématické priority naplňují politická kritéria je také užitečné (např. průzkumy mínění beneficentů, rozhovory se zainteresovanými subjekty nebo případové studie pozorované změny).

V současných strukturálních fondech se jedná o následující tématické priority:

- **Rovné příležitosti.** Toto téma se nevztahuje pouze na rovné příležitosti mužů a žen, ale například také na rovné příležitosti lidí s postižením, minorit nebo také imigrantů. Metody evaluace jsou rozdílné pro mikro a makro úroveň. Například fenomén zaměstnanosti žen bude na makro úrovni zachycen kvantitativními metodami. Zkoumáno bude například procentuální zastoupení žen na trhu práce, jejich platové ohodnocení, míra nezaměstnanosti atd. Metodicky budou tato témata uchopena například metodou dotazníkového šetření, analýzy statistických údajů úřadů práce či sekundárními analýzami. Tyto analýzy by měly být doplněny kvalitativními technikami, např. dotazováním (zj. pokud se jedná o osobní zkušenosti s trhem práce). Na mikro úrovni se uplatňují kvalitativní metody: rozhovory, případové studie, focus groups, atd. Tématem analýz mohou být například zkušenosti s diskriminací v zaměstnání či skloubení rodinných a pracovních povinností.

Rovné příležitosti

- **Zvyšování institucionální a administrativní kapacity.** Budování institucionální a administrativní kapacity není důležité jenom s ohledem na evaluace, ale také kvůli vzrůstajícím nárokům veřejnosti na vyšší míru veřejné odpovědnosti a transparentnosti (více viz pátá kapitola). Už jsme zaznamenali, že v socioekonomickém rozvoji hrají hlavní roli partnerství. Evaluace způsobu jakým instituce nastolují efektivní partnerství je proto další tématickou prioritou. Ačkoliv je možné získat řadu ukazatelů úspěšnosti jednotlivých institucí, smysl dávají pouze v případě, že jsou zasazeny do kontextu organizačního uspořádání. Účinné jsou deskriptivní metody - případové studie, pozorování, rozhovory, analýza dokumentů (například organigramy či zápisy z jednání).
- **Trvale udržitelný rozvoj.** Toto je téma, které zasahuje do každé politiky a zahrnuje řadu faktorů. Pro jeho evaluaci je proto nutné použít celou škálu metod. Nejčastěji se jedná o ekonomické metody jako je analýza nákladů a přínosů nebo model alokace zdrojů. Nedávná evaluace strukturálních fondů na tomto poli zahrnovala mnoho případových studií. Velký důraz se klade také na názory expertů. Vzhledem k charakteru tématu (zajištění stejného rozvoje příštím generacím) se používají také prospektivní metody - metoda Delphi nebo prognostické metody. Použití mnoha metod přináší problém syntézy: Je možné nalézt jeden společný indikátor nebo charakteristiku, která popíše výsledky v mnoha různých oblastech? Toto je ovšem běžný problém takto široce pojatých témat.
- **Podpora sociální integrace.** Snižování rozdílů v rámci EU je jedním z hlavních témat evropské politiky. Toto téma se dále prohlubuje například v rámci Lisabonské strategie či European Employment Strategy, které zdůrazňují sociální integraci a vyšší sociální kohezi. Tento fenomén lze uchopit například různými indikátory. Ale také zde je prostor na použití kvalitativních a participativních metod. Jak bylo uvedeno v případě rovných příležitostí, názory předpokládaných beneficentů programů zaměřených na sociální integraci, hrají v evaluaci významnou roli. Na této spíše mikro úrovni se používají rozhovory, průzkumy, focus groups, případové studie a pozorování.
- **Informační společnost.** Opět se sledují cíle Lisabonské strategie a summitu ve Stockholmu, které zdůraznily potřebu rozvoje informační společnosti a ekonomiky založené na znalostech (znalostní ekonomiky), tyto prostředky mají Evropu dovést k vyšší konkurenceschopnosti a sociální kohezi. Informační společnost je tudíž významným tématem socioekonomického rozvoje. Vzhledem k mezinárodnímu charakteru konkurenceschopnosti je používán benchmarking (především se státy Severní Ameriky a Japonskem). Pokud se plánují speciální intervence, používají se explanační metody, které hodnotí efekty intervence (stav před a po). Podobně jako v případě trvale udržitelného rozvoje je záběr intervencí velmi široký, opět se tedy setkáváme s problémem syntézy a zobecnění. Požívají se kompozitní indikátory. (Pozor si musíme dávat na to, abychom nesměšovali neslučitelné.) Evaluátoři mohou také rozdělit téma na několik hodnocených oblastí, které následně podrobí kvalitativnímu hodnocení, a vynesou soud o celkovém vývoji.

Institucionální a administrativní kapacita

Trvale udržitelný rozvoj

Sociální integrace

Informační společnost

4.2.2 Politické a odvětvové priority⁹⁾

Evaluační přístup, a tedy výběr metod, je závislý také na oblasti politik, kterých se týká. Jedná se například o tyto:

- Evaluace intervencí v dopravě mohou zahrnovat evaluace investic do infrastruktury. V tom případě využijeme např. analýzu nákladů a přínosů či podobné analýzy, které vyhodnotí efekt alokace prostředků. Používání dopravního systému se nejlépe vyhodnotí analýzou statistických dat dopravce. Spokojenost zákazníků s dopravou může být nejlépe zachycena průzkumem názorů vzorku uživatelů dopravy.
- V evaluacích aktivní politiky zaměstnanosti a vzdělávacích intervencí se využívají průzkumy názorů beneficentů nebo panelové studie, které jsou schopné zachytit krátkodobé a dlouhodobé dopady programů. Velmi často se také využívají experimentální metody.
- V případě evaluace investiční fáze intervencí v oblasti životního prostředí a energetiky se opět nejčastěji používá analýza nákladů a přínosů. Tento sektor je zároveň oblastí, kde typicky dochází ke kompromisům mezi různými prioritami - proti sobě stojí například přínosy pro životní prostředí a přínosy v oblasti zaměstnanosti. K popisu a měření tohoto „souboje“ se typicky používá analýza vlivů na prostředí. Mnoho aspektů politiky v oblasti životního prostředí má mezinárodní rozměr (OSN, Kjótský protokol), proto se velmi často používá také benchmarking.

Ještě jednou zopakujeme varování před přílišným zaměřením expertů na jednu metodu. Takový přístup je obvyklý u odborníků, kteří pracují pouze v jednom odvětví. Může být velmi efektivní, protože experti danou metodu dokonale ovládají, na druhou stranu může jednostranné zaměření na oblast politiky a metodologii způsobit izolaci od širší evaluační komunity a přehlížení ostatních metod.

4.2.3 Místní a regionální rozvoj

Místní rozvoj je kategorií, která získává velký vliv v teorii socioekonomického rozvoje (vychází z New Economic Geography). Ekonometrické metody nejsou obecně v hodnocení socioekonomického rozvoje použitelné, protože intervence a programy tvoří pouze malou část zdrojů a většina vstupů pochází z jiných zdrojů. Ekonometrické metody ale můžeme použít v případě, kdy intervence zahrnuje celé území a zároveň splňuje následující kritéria:

- Finanční prostředky, které jsou použity v rámci programu jsou vzhledem k ekonomice cílového území významné.
- Území musí být dostatečně velké (stát nebo větší region) nebo uzavřené (ostrov), aby jeho ekonomika fungovala izolovaně.

Ekonometrické techniky se používají, pokud jsou intervence rozsáhlé

Pokud jsou tyto podmínky splněny, je možné vypůjčit si mnoho **technik z oblasti regionální ekonomie a makroekonomie**:

- Shift-share analýza sestává z projekce národních ekonomických trendů na region. Tato technika se používá k odhadu situace bez politické intervence. Porovnáním tohoto odhadu se situací s politickou intervencí vzniká evaluace globálního dopadu programu.
- Modely vstupů a výstupů (bilanční modely) a ekonometrické modely se používají k simulaci ekonomického rozvoje regionu. Obvykle se používají ve fázi ex-ante a spočívají v načrtnutí obou stavů - s intervencí a bez ní. Výsledkem je celkový odhad makroekonomického dopadu programu.

Pokud se evaluace týkají intervencí s přesněji definovaným rozsahem, je možné použít hloubkové analýzy příčinných souvislostí mezi intervencí a jejími efekty. V této souvislosti je možné použít mnoho **metod**:

- Analýza rozptylu, faktorová analýza a klastrová (shluková) analýza jsou používány k odhalení podobností a rozdílností ve vzorku pozorování a tím vytvářejí typologie a identifikují vnější faktory, které mají vliv na dopady.
- Metoda Delphi byla vytvořena k odhadu dopadů. Je velmi vhodná pro evaluaci ex ante, která používá sekundární data. Technika mobilizuje a analyzuje data skrze intervenci expertů, je tudíž podobná expertním panelům, které jsou také vhodné pro rozbor dat.
- Srovnávací skupiny jsou používány k odhadu čistého účinku porovnáním skupin beneficentů a těch, kteří z programu neprofitovali.
- Regresní (zpětná) analýza je také používána k odhadu čistého účinku. Zároveň zjišťuje, jestli příčinná souvislost mezi intervencí a jejími účinky je statisticky významná.
- Skupinové rozhovory a zúčastněná pozorování jsou pozorovacími technikami. Zároveň mohou být použity při obsahové analýze, porovnávání a analýze dat. Případové studie různých stupňů intervence mohou napomoci odhadnout účinek (rozsah účinku - od minimálního po maximální efekt).

Místní rozvoj začíná analýzou místního potenciálu, kapacity a potřeb; pro jeho evaluaci jsou zvláště vhodné participativní metody, zahrnující zainteresované subjekty, místní občany, jejich priority, postoje a chování. Právě v případě místního rozvoje je zapojení zainteresovaných subjektů do evaluace (a především použití sebehodnocení) velmi žádoucí.

Místní rozvoj je charakterizován jako proces, který prochází různými, navzájem se ovlivňujícími, fázemi vývoje. Použití metod, které jsou schopné zachytit vývoj v čase, je proto velmi vhodné. To může zahrnovat: zaznamenávání důležitých událostí, podporu psaní soukromých deníků, vytváření panelových studií (mají longitudinální charakter - v dlouhodobé studii jsou zahrnuti stejní respondenti), které jsou hodnoceny v různých stádiích vývoje anebo hodnotící zprávy místních zainteresovaných subjektů.

Místní a regionální rozvoj jsou také charakterizovány množstvím faktorů, které působí na rozvojový proces nebo které naopak způsobují nedostatečný rozvoj. Evaluace tohoto rozvoje musí zahrnovat metody, které identifikují, popíší a změří interakce mezi jednotlivými intervencemi, jejich relativní účinky a případné synergie. Někdy mohou posloužit indikátory, jindy jsou ale nutné modely, které ukazují vzájemné vztahy mezi různými faktory a intervencemi.

Používá se například shift-share analýza anebo analýza vstupů a výstupů

Intervence s určeným rozsahem lze hodnotit kvantitativními metodami

Důležitost sebehodnocení

Různé fáze vývoje

Faktory rozvoje

4.3 Metody a techniky pro různé evaluační účely

Různé účely evaluace

Výběr metod je ovlivněn také **různými účely evaluace**, které jsou následující:

- plánování a účinnost (potvrzení oprávněnosti politiky nebo programu);
- povinnost zodpovídat se (nakolik program dosáhl svých cílů a jak bylo využito veřejných zdrojů);
- implementace (zlepšování realizace programů a efektivnosti jejich řízení);
- tvorba znalostí (zvyšování porozumění toho, co funguje za jakých okolností a jak různé ukazatele a intervence mohou být efektivnější);
- posilování institucí a sítí (zlepšování a rozvoj evaluační kapacity).

Plánování a účinnost

V souvislosti s plánováním a účinností se metody zabývají především alokací zdrojů a ekonomickou efektivností. Uplatňují se různé analýzy dopadů a analýzy nákladů a přínosů. V souvislosti s cíli se používají techniky z rodiny logického rámce (například analýza vstupů - výstupů).

Povinnost zodpovídat se

S ohledem na povinnost zodpovídat se, se uplatňují metody, které porovnávají stav se standardy případně cíli; vytvářejí se kritéria úspěšnosti. Používané metody jsou nejspíše podobné auditorické práci. Porovnání výsledků se standardy může být prováděno různě. Mohou být využity indikátory, benchmarking nebo porovnání v čase. Pro evaluace prováděné kvůli povinnosti zodpovídat se bývá důležité finanční hledisko, často se uplatňují kvantitativní techniky. Na druhou stranu někteří tvůrci politik považují za účelné získat podpůrné, ilustrativní příklady, v tom případě se použijí kvalitativní popisy, které doplňují abstraktní řeč čísel.

Implementace programu

S ohledem na realizaci programu jsou typické metody, které popisují procesy a dočasné výsledky. Pracovníci zodpovědní za realizaci politik či programů tak získávají zpětnou vazbu. Řada metod vychází z oblasti analýzy politik. Srovnávání mohou být například výsledky různých organizačních jednotek - jakých výsledků dosahují různé regiony či municipality? Případové studie různých organizačních uspořádání umožňuje pochopit silné a slabé stránky různých implementačních přístupů. Mezi metody budou velmi často patřit metody a techniky formativní evaluace. V této fázi je důležité, aby evaluátoři poskytovali zpětnou vazbu tak, aby motivovali tvůrce politik k vylepšením.

Tvorba znalostí

S ohledem na tvorbu znalostí budou používané metody blízké metodám, které jsou běžné na akademické půdě. Typickou otázkou, na kterou by měla evaluace na tomto poli odpovídat, je: Co funguje? Pozitivisté by pravděpodobně použili experimentální metody. Jak už jsme ale několikrát uvedli, charakter intervencí v socioekonomickém rozvoji je takový, že fakticky použití experimentů znemožňuje. Námi preferovaný realistický přístup výše uvedenou otázku poněkud upraví: Co funguje, pro koho, jak a za jakých okolností? Ke zjištění odpovědi na tuto otázku poslouží srovnání mezi různými případy, vybranými tak, aby ilustrovaly rozdílné intervence a souvislosti. Metodologicky mohou být tato srovnání založena například na případových studiích nebo databázích, které zahrnují jak intervenci, tak výstupy a kontext.

Mezi evaluátory panuje poměrně široce sdílený názor, že spolehlivé informace málokdy pocházejí z jediné evaluace. Velmi často se proto poslední dobou přistupuje k syntetickým studiím či meta analýzám, které shrnují co nejvíce dostupných poznatků. Meta analýzy dosahují lepších výsledků v případě, že se s nimi počítá už při přípravě dílčích evaluací, to znamená, že se například v různých prostředích vytvářejí podobné struktury dat.

V souvislosti s posilováním institucí se nyní rozšiřuje názor, že evaluace nemají sloužit pouze programovým manažerům či tvůrcům politik ale všem zainteresovaným subjektům. Je zjevné, že úspěch programu záleží i na kapacitě institucí a organizací, z nichž pocházejí zúčastnění aktéři a také na širším občanské. Nejspíše se uplatní participační metody s důrazem na úzkou spolupráci mezi evaluátory, zainteresovanými institucemi a společenstvími. Tento přístup se uplatní při formulaci evaluačních otázek, při získávání dat a také při využívání výsledků evaluace. Takovýto přístup může napomáhat vytváření konsenzu, a tím napomáhat správnému využití výsledků evaluace, v komunitách, ve kterých neexistuje názorová shoda.

Posilování institucí

4.4 Metody a techniky použitelné v různých fázích politického nebo programového cyklu

Důležitost programového či politického cyklu pro evaluace prolíná celou příručkou. V případě evaluací strukturálních fondů je toto dělení formalizováno fázemi ex ante, mid-term, a ex post. Pokud se podíváme na různé fáze programového cyklu (od jeho formulace po jeho závěry), zjistíme, že každé stádium klade rozdílné nároky na evaluaci:

- Ve stádiu formulace programu či politiky je třeba stanovit priority a vyjasnit cíle.
- Ve stádiu návrhu programu (politiky) je třeba stanovit vhodné intervence a organizační uspořádání institucí, které je budou provádět.
- Ve stádiu realizace politiky anebo programu je kladen důraz na zpětnou vazbu, průběžné výsledky a provádění zpětné vazby tak, aby podporovala poznání.
- Ve stádiu závěrů a výsledků programu či politiky se evaluace zaměřuje na výstupy a dopady na předpokládané beneficiary či regiony (vyplývající ze stanovených cílů) a zjišťuje nechtěné následky.

4.4.1 Formulace: stanovení potřeb a priorit

Při návrhu intervencí je třeba stanovit, jaký je potenciál rozvoje a definovat potřeby a problémy, které je nutné vyřešit. Metodou je srovnání základních okolností, používá se benchmarking, analýzy statistických dat (např. příjmové hladiny, kvalifikace, popis trhu). Ekonomické analýzy mohou popsat nejen problémová místa, ale také potenciál pro nové aktivity. Mohou případně srovnávat situaci s podobným regionem. Statistické a makroekonomické modely popisují srovnatelná prostředí (např. regiony, podobná odvětví v jiných zemích).

Používají se statistické
i kvalitativní
a participativní metody

Vzhledem k důležitosti zainteresovaných subjektů v přípravné fázi i během realizace programu, jsou vhodné metody, které zapojí zainteresované subjekty: od konzultačních a participativních metod - focus groups, místní průzkumy veřejného mínění, veřejná setkání, atd., po SWOT analýzy (realizované s různými skupinami zainteresovaných subjektů).

Ačkoli obsahově spočívá tato fáze především na politicích, je možné použít metody, které prohloubí porozumění tomu, co je potřeba učinit (např. mapování problémů či konceptů).

4.4.2 Návrh: intervence a organizace

V předchozí fázi byla popsána stávající situace a pozice, kterých chceme díky programu dosáhnout. Nebylo ale řečeno jakými cestami chceme těchto cílů dosáhnout. Tento úkol je řešen v rámci tohoto stádia programového cyklu. Vytvářejí se programové teorie nebo logické modely socioekonomického rozvoje. Tato metoda může být doplněna metodou hodnocení evaluability, kde programoví manažeři a tvůrci politik hodnotí, jaké evaluační aktivity jsou proveditelné.

Ani v této fázi nesmíme zapomenout na ostatní zainteresované subjekty. Také nyní mohou díky participativním metodám spoluvytvářet další fáze evaluace. Různé skupiny aktérů mohou vytvářet vlastní programové teorie. V tomto ohledu se uplatňuje například teorie změny.

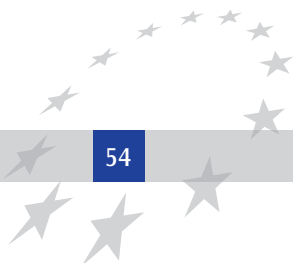
Evaluační techniky se používají v programovém rámci ne jako individuální intervence. Například hodnocení projektů (včetně například analýzy nákladů a přínosů) může definovat různé intervence, které směřují ke stejnému cíli. Také mohou ukázat nečekané efekty různých intervencí. Výsledkem profesního rozvoje manažerů může být to, že opustí danou sféru (např. malé a střední podniky) a tím de facto oslabí místní rozvoj.

V této fázi také mohou být prováděny syntetické studie, které vycházejí z předcházejících zkušeností. Co víme o vhodném institucionálním a organizačním uspořádání? Jaký způsob rozhodování je nejefektivnější? Tyto otázky mohou být zodpovězeny srovnávací analýzou případových studií a studiem literatury.

4.4.3 Realizace: zpětná vazba a průběžné výsledky

Ve fázi realizace programu je pro programové manažery klíčová zpětná vazba, která umožňuje zjistit problémová místa programu a zajistit jejich nápravu. Tuto zpětnou vazbu mohou zajistit monitorovací systémy, které poukážou na problematická místa, a ta jsou potom podrobena důkladnějšímu rozboru.

Formativní evaluace může hodnotit inovativní programy v čase



Pokud jsou realizovány inovativní programy, může být užitečné sledovat celý proces důkladněji. Formativní evaluace využívá zejména techniku zúčastněného pozorování se systematickou zpětnou vazbou. Zpětná vazba může být přijímána velmi kladně a může přinášet pokrok, na druhou stranu může být pro někoho stresující. Její využití klade vysoké nároky na komunikační a konzultantské schopnosti evaluátorů. Programoví manažeři by měli být schopni provádět sebehodnocení.

Monitorovací systém pomáhá sledovat, jestli dochází k plnění cílů a postupných kroků, definovaných v přípravné fázi.

4.4.4 Závěry a výsledky: důsledky a dopady

Závěrečné vyhodnocení programu je důležité jak pro tvůrce politik tak pro zainteresované subjekty. Cílem evaluace je zjistit, jestli bylo dosaženo plánovaných cílů a porovnat výchozí situaci s výslednou situací. V této fázi může být využita řada metod: průzkumy názorů předpokládaných beneficentů, ekonometrické nebo statistické modely a indikátory.

V případě místního rozvoje hrají důležitou roli participativní metody. Názory místních občanů jsou důležité nejen proto, že je třeba zahrnout je do hodnocení. Důležité však je, aby si sami vytvořili názory na výsledky programu, protože výsledky deklarované „shora“, například názory tvůrců politik, pro ně nemusejí být relevantní.

4.5 Metody a techniky použitelné v různých fázích evaluačního procesu

Evaluace prochází různými **stádii**, která jsou obvykle následující:

- určení rozsahu a struktury práce evaluace;
- získávání informací a jejich analýza;
- tvoření evaluačních závěrů;
- sdělování výsledků evaluace.

4.5.1 Určení rozsahu a struktury práce

Na začátku evaluačního procesu je potřeba určit rozsah a strukturu práce, vhodným nástrojem je hodnocení evaluability. To pomáhá vytvořit evaluační otázky a stanovuje rozsah potřebných dat. Jelikož evaluace je postavena na kritériích, je nutné tato kritéria důkladně vyjasnit.

Hodnocení evaluability

V této fázi bude pravděpodobně vytvořen systém indikátorů (detailnější popis tohoto procesu viz níže). Při určení rozsahu indikátorů zároveň zjistíme, jaká data a důkazy jsou k dispozici. Metody používané v této fázi vycházejí spíše z projektového plánování než z evaluace jako takové. Uplatní se ale také metody jako případové studie, analýza sítí, konzultace se zainteresovanými subjekty či mapování problémů a konceptů. Účelem všech těchto metod je správné zaměření evaluace (na jaké beneficienty či intervence je účelné se zaměřit?). V této fázi se vytvářejí evaluační nástroje jako například dotazníky nebo protokoly pro statistickou analýzu.

4.5.2 Získávání informací a jejich analýza

Primární data a jednoduché analýzy

Sběr či získávání dat je úzce spojeno s jejich analýzou. Škála použitelných analytických technik je velmi rozsáhlá a zahrnuje například metodu Delphi, statistické modely, rozhovory, regresní analýzu, obsahovou analýzu nebo faktorovou analýzu.

Základním principem ve sběru a analýze dat je zajistit, aby zdroj dat byl co nejbližší zkoumanému fenoménu. Preferujeme přímé pozorování a primární zdroje dat. Podobně by analýzy neměly příliš zasahovat do charakteru dat. Jednodušší analýzy jsou obecně lepší než složité statistické analýzy, které možná až příliš manipulují daty.

4.5.3 Tvoření evaluačních závěrů

Vytváření závěrů nestojí na metodologii, která ovšem může být nápomocná

Vytváření závěrů je důležitou evaluační aktivitou. Ta bývá jednodušší, pokud jsou dopředu určeny standardy a kritéria. Nicméně v případě socioekonomického rozvoje je třeba počítat s tím, že kritéria nemusí být jednoznačná a data mohou být interpretována různě.

Je třeba konstatovat, že vytváření závěrů obvykle není otázkou metod či technik. Evaluátor situaci hodnotí na základě vážení důkazů, zkušeností nebo sdíleného vědění. Navíc je tento proces založený na hodnotách. Použití **podpůrných metod** je nicméně možné:

- Panely expertů mohou napomoci získat syntetický pohled v programových oblastech, kde je obtížné dosáhnout konsensu.
- Multikriteriální analýza může být použita v rámci projektů, kde se objevuje více různých kritérií.
- Hodnocení dopadu různého typu (hodnocení dopadu na životní prostředí stejně jako hodnocení dopadu na rovné příležitosti mužů a žen) může být použito jak na začátku tak na konci evaluačního procesu.

Mohou se použít také další metody (analýza nákladů a přínosů), ale také tyto metody budou tvořit pouze podklady pro evaluační závěry.

4.5.4 Sdělování výsledků evaluace

Komunikace výsledků evaluace je jedním z hlavních bodů evaluace. Zveřejnění výsledků je nezbytné pro chápání evaluace jako užitečného procesu. Bez zveřejnění výsledků by nebylo možné ji kvalitně využít.

Techniky sdělování výsledků evaluace jsou spíše otázkou profesionality než metodologie. Příkladem mohou být pravidla pro vytváření kvalitnějších evaluačních zpráv. Ty budou lepší, pokud:

- Souhrn nepřesahuje deset stránek.
- Zprávy jsou krátké a koncentrované, s tím, že ostatní podstatné informace jsou zařazeny do příloh.
- Podklady, na jejichž základě vznikly závěry a doporučení, jsou zahrnuty do zprávy a jasně označeny.
- Styl a jazyk zprávy je přístupný všem čtenářům včetně tvůrců politik.
- Pokud je nutné použít technické termíny a zkratky, jsou definovány ve slovníčku.
- Ve zprávě je uveden krátký souhrn použitých metod, připojeno vysvětlení jejich výběru.
- Ve zprávě je popsán obsah politiky, aby bylo možné sledovat platnost důkazů.

Pokud jsou prezentovány výsledky kvantitativních analýz, je vhodné přikládat tabulky a grafy (existuje řada možností, jak různé typy grafů vytvářet). V případě kvalitativních metod je vhodné zprávy doplňovat tiskovými zprávami, fotografiemi, videozáznamy atd.

4.6 Přehled vybraných metod a technik¹⁰⁾

Je poměrně složité nalézt způsob, jak různé metody seřadit. Jak už bylo uvedeno výše, jednotlivé techniky a metody lze použít v různých evaluačních kontextech. Následující tabulka uvádí vybrané metody a techniky použitelné v různých fázích evaluačního procesu. Cílem této kapitoly je vybrané metody stručně představit a případně doporučit další zdroje informací o těchto metodách. Metody jsou v textu seřazeny podle svého pořadí v tabulce.

**Důležitost
profesionálního sdělování
výsledků evaluace**

Kvalitní evaluační zpráva

10) V této části příručky vycházíme z následujících zdrojů: Evaluating Socio Economic Developmet, SOURCEBOOK 2: Methods & Technics, Evaluating socioeconomic programmes. Principal evaluation techniques and tools. Volume 3 of MEANS. Potůček, Rabas, Vyskočilová (2001): Rukověť manuálu prognostických metod. FSV UK, Praha.

celková evaluace programu	strukturace evaluace	SWOT analýza
	zachycení změn	rozhovor focus group případová studie
	analýza dat	analýza vstupů-výstupů
	vytváření závěrů	panely expertů multikriteriální analýza
hloubková evaluace jednotlivých evaluačních otázek	strukturace evaluace	logický rámec
	zachycení změn	dotazníkové šetření pozorování
	analýza dat	DELPHI regresní analýza
	vytváření závěrů	benchmarking analýza nákladů a přínosů

4.6.1 SWOT analýza

Silné a slabé stránky, příležitosti a ohrožení

Analýza silných a slabých stránek, příležitostí a ohrožení byla vytvořena před více než padesáti lety pracovníky soukromého sektoru při strategickém plánování; měla jim pomoci vyrovnat se s nejistou hospodářskou situací. Jejím cílem bylo určit slabé a silné stránky podniku a vyhodnotit příležitosti a ohrožení plynoucí z trhu.

Ve veřejném sektoru se SWOT analýza začala používat v osmdesátých letech dvacátého století, jako rámec různých scénářů rozvoje. SWOT analýza se používá především jako nástroj regionálního hodnocení a při ex ante evaluacích regionálních programů. Cílem analýzy je určit dominantní a určující faktory (uvnitř i vně prostředí), které mohou ovlivnit projekt. Jejím cílem je také určit strategické postupy s ohledem na prostředí.

SWOT analýza vychází z teorií řízení, které bývají považovány za zastaralé. Hlavním tématem kritiky je, že použitím SWOT analýzy dochází k přílišnému zjednodušení. Její kvalita je navíc závislá na týmu, který ji vytváří. Členové evaluačního týmu subjektivně hodnotí aktivity spojené s programem, je proto třeba, aby rozhodovali velmi rozvážně a na základě kolektivní shody.

4.6.2 Rozhovor (Interview)

Metodu rozhovoru používáme v případě, kdy potřebujeme zjistit specifické informace (v takovém případě nelze použít dotazník) a získat komplexní pohled na problém. Rozlišujeme mezi volným, semistrukturovaným a strukturovaným rozhovorem. V případě evaluace socioekonomického rozvoje se nejčastěji používají polostrukturované rozhovory.

Stejně jako v případě dotazníkového šetření je nejprve nutné vybrat ty, jimž budeme pokládat otázky (řádově je vzorek desetkrát menší než v případě dotazníkového šetření). Do vzorku by měli být zahrnuti zástupci různých skupin, jichž se výzkum týká. Poté je třeba naplánovat otázky nebo oblasti, na něž chceme získat názor dotazovaného. Důležitou roli v dotazování pomocí hloubkového rozhovoru hrají tazatelé. Ti musí být velmi dobře vyškoleni, protože se nemohou spoléhat na dopředu určené otázky; oni sami mají velký vliv na výsledná zjištění. Posledním krokem je analýza zjištění.

**Volné, semistrukturované
a strukturované rozhovory**

4.6.3 Focus groups

Patří do rodiny participativních diskusních metod (mezi ně patří například DELPHI metoda, hlasování, expertní panely, atd.). Účastníci focus group společně hovoří o předem vybraném tématu, důležitou roli hraje moderátor, který debatu usměrňuje. Velikost skupiny je šest až osm osob, délka setkání se pohybuje kolem devadesáti minut. Základní zásadou je, že se skupina schází na jednom místě; tato zásada je díky moderním technologiím rozšířena o možnost virtuálního setkání.

Výhodou tohoto přístupu je, že umožňuje získat informace či názory různých aktérů v relativně krátkém čase a zároveň sledovat jejich debatu, která napomáhá vytvářet nové názory či vhledy. Metoda umožňuje hlouběji zjistit souvislosti problému. (Je některý názor formován sociálním kontextem jeho nositele? Jak je možné názory ovlivňovat?)

Participativní metody

4.6.4 Případová studie (Case study)

Případová studie je používána k hloubkovému popisu a analýze jevu v jeho přirozeném prostředí (může pojednávat o jednotlivci, programech, organizacích, projektech, procesu rozhodování, atd.). Ke sběru dat se používají různé metody (tedy jak kvalitativní tak kvantitativní). Důležité je, aby byly shromážděny všechny dostupné informace. Výsledky případové studie jsou vždy napsány jako příběh (mohou být využity při evaluaci ale také při šíření nových postupů). Je vhodné, aby jednotlivé poznatky sepsaly dva různí pracovníci evaluačního týmu, a výslednou zprávu napsal externista, například novinář. Zabráníme tím vychýlení, které může nastat, píše-li zprávu jenom jeden autor.

Kompozitní metoda

Případové studie mohou být použity k různým účelům: jako příklad, vysvětlení, kritická analýza, analýza implementace nebo analýza dopadů programu.

Jaké otázky může například použití případové studie zodpovídat?

- Co se děje v extrémních případech? Jak lze tyto rozdíly vysvětlit? (vybírají se kontrastní případy)
- Co vysvětluje účinnost projektu? (případy s nejlepšími výsledky)
- Proč projekt nefunguje? (příklady s nejhorsími výsledky).

4.6.5 Analýza vstupů a výstupů (input-output analysis)

Bilanční analýza

Analýza vstupů a výstupů se používá k vyjádření vztahů mezi různými odvětvími regionálního především však národního hospodářství (aplikace v případě regionálního hospodářství je problematická vzhledem k omezeným statistickým datům), zajímá ji okamžitá nebo konečná spotřeba (původně se používala především v relativně uzavřených ekonomikách). Analýza vstupů a výstupů se používá k popisu ekonomické aktivity ve vymezeném čase, zároveň může být použita při předvídání dalšího vývoje v této oblasti. Dokáže ovšem odhadnout pouze stranu poptávky.

Nástrojem analýzy je tabulka vstupů a výstupů, která představuje vztahy mezi ekonomickými zdroji a jejich spotřebou. V tabulkách mohou být definována např. tři základní odvětví hospodářství (průmysl, zemědělství a služby), ale také různá odvětví průmyslu (v takovém případě může matice zahrnovat až stovky odvětví). Tato metoda je jednou z mála, které lze použít k evaluaci výsledků jednotlivých průmyslových odvětví (je schopná zachytit velmi detailně situaci v jednotlivých odvětvích).

Používá se především při vytváření a ověřování scénářů vývoje (prediktivní metoda). V evaluacích slouží k porovnání situace s intervencí a bez intervence (podobně jako makroekonomické modely), hodnotí čisté účinky programů. Díky této metodě je odhadován dopad intervence na jednotlivá průmyslová odvětví. V evaluacích strukturálních fondů se používá především tzv. Beutelův model (z roku 1985), který pracuje s daty EUROSTATu. Zabývá se zaměstnaností, HDP, přidanou hodnotou v jednotlivých sektorech, vývozem a dovozem.

4.6.6 Panel expertů

Participativní metody

Panel expertů sestává z různých nezávislých odborníků, kteří společně vytvářejí závěry o účinnosti programu. Podobnou metodou je metoda DELPHI. Panel může zodpovědět širokou škálu otázek - od hodnocení vhodnosti nastavených cílů programu po odhad účinku programu.

Panel expertů jsou používány při dosahování konsensuálních odpovědí na otázky, které nelze zodpovědět jinými nástroji. Používají se také u ex ante evaluací malých programů, jejichž evaluace nemůže být příliš drahá.

Panel obvykle tvoří šest až dvanáct odborníků z různých oborů (je vhodné mít v panelu odborníky vycházející z různých tradic). Panel má svého předsedu (obvykle nominovaného zadavatelem evaluace). Setkává se tři až šestkrát se zhruba měsíčními intervaly. Na závěr je sepsána závěrečná zpráva, ve které je vyjádřen společný závěr (případně většinový názor doplněný názorem menšiny).

4.6.7 Multikriteriální analýza

Multikriteriální analýza je srovnávacím nástrojem, který bere v úvahu různé pohledy na věc. Multikriteriální analýza se podobá analýze nákladů a přínosů, nepřisuzuje ale různým faktorům finanční hodnotu (to je považováno za výhodu, protože tento přístup umožňuje do analýzy zahrnout také kritéria, které je obtížné ocenit: např. hluk, prostředí, spokojenost).

Tato analýza se používá především ve fázi vytváření závěrů, a to především u komplexních případů a speciálně tehdy, kdy proti sobě stojí různá kritéria (pracovní místa a životní prostředí) anebo kdy je výběr mezi kritérii složitý.

Obecně se tato analýza používá při ex ante evaluacích, méně často se používá u ad hoc nebo ex post evaluací.

4.6.8 Logický rámec¹¹⁾

Logický rámec dokáže vyjasnit a strukturovat veřejnou akci, její cíle a záměry. Jeho užitečnost je znásobena, pokud jej použijeme na akci, která je soustředěna na jeden cíl. Použití logického rámce hodnotí celkovou soudržnost projektu či akce.

Použití logického rámce na projekt (nebo návrh evaluace) vyžaduje kompletní analýzu souvislostí, cílů a strategie projektu. Díky logickému rámci je možné vyjasnit si vzájemné vztahy mezi prostředky a závěry projektu (či akce) a také různé vlivy, proti kterým je třeba přijímat opatření.

4.6.9 Dotazníkové šetření (survey)

Principem dotazníkového šetření je, že položíme otázky vybraným lidem a jejich odpovědi zevšeobecníme na segment populace, který zastupovali. Před samotným sběrem dat je třeba vytvořit výzkumný nástroj (dotazník) a vybrat reprezentativní vzorek respondentů. Pravidla tvorby dotazníku jsou poměrně precizně určená. V dotazníku obvykle převažují tzv. uzavřené otázky (nabízejí uzavřenou škálu odpovědí), objevují se ale také otevřené (bez možnosti) a polootevřené otázky (ve škále odpovědí je zahrnuta odpověď „jiná“). Pro tvorbu otázek existuje řada pravidel, například je třeba, aby bylo možné vybrat právě jednu odpověď, respondent musí mít zároveň možnost vybrat si alespoň jednu odpověď, atd. Reprezentativnost vzorku může být zajištěna například prostým nebo systematickým náhodným výběrem, skupinkovým nebo kvótním výběrem atd.

Strukturování evaluace

Tvorba dotazníku, vytváření reprezentativního vzorku

11) Více informací o logickém rámci je možné nalézt v různých metodikách jeho přípravy, například na stránkách www.strukturalni-fondy.cz (přílohy č. 3 k příručce pro žadatele) nebo na stránkách NROS www.nros.cz.

Před samotným sběrem dat je třeba otestovat, jestli je dotazník validní (jestli opravdu získáme odpovědi na položené otázky). Poté následuje sběr dat. Sebraná data se kódují, což umožňuje jejich další zpracování. Posledním krokem je analýza dat, která má obvykle podobu statistické analýzy.

Příkladem dotazníkového šetření, které zahrnuje celou populaci jsou tzv. censy (sčítání lidu).

4.6.10 Pozorování

Zúčastněné a nezúčastněné pozorování

Pozorování se zaměřuje na situace, které není vhodné uchopit například dotazníkovým šetřením. Zajímají nás procesy, vzájemné vazby a motivace jednotlivých aktérů. Při pozorování nejsnáze zjistíme neočekávané informace. Pozorování sociálních jevů je omezeno smyslovými možnostmi. Lze je proto použít především při zkoumání malých skupin (či malého prostoru). Pozorovatel musí být speciálně vyškolen, nesmí zasahovat do situace, neměl by ji rušit ani vychylovat.

Zúčastněné pozorování je charakterizováno tím, že se pozorovatel účastní pozorovaných aktivit (může tak získat hlubší vhled do problematiky, protože si sám zkoumaný proces vyzkouší; na druhou stranu tím mohou být závěry jeho pozorování vychýleny).

V evaluacích se pozorování nepoužívá příliš často, přesto by mohlo u některých specifických intervencí přinášet potřebná zjištění (především u intervencí, které jsou zaměřeny na populaci, již je nesnadné zachytit běžnými technikami - např. dlouhodobě nezaměstnaní, uživatelé drog).

4.6.11 DELPHI metoda

Konzultace odborníků

Jedná se o opakované konzultace odborníků. Základním principem je zachování anonymity zúčastněných. Sestává z řady dotazníků, které jsou postupně zasílány (poštou, e-mailem) předem vybraným expertům. Otázky v dotazníku musí být jasné a jednoduché. Tento způsob má zamezit efektům způsobeným skupinovou dynamikou například u focus groups (změny a vývoj názorů způsobený skupinovým tlakem či tlakem názorového vůdce ve skupině).

Metoda DELPHI se primárně používá při identifikaci priorit, analýze vývoje a v prospektivních technikách (scénářích).

Nejzákladnějším omezením metody DELPHI je, že její výsledky jsou omezeny pouze na názory zúčastněných expertů.

4.6.12 Regresní analýza

Regresní analýza je statistická technika, která zjišťuje vztah mezi dvěma nebo více kvantitativními proměnnými, závislou (tedy tou proměnou, která má být vysvětlena) a nezávislou proměnnou. Cílem analýzy je vytvořit rovnici, která popíše vztah mezi proměnnými. Regresní analýza určuje statistickou závislost mezi proměnnými.

Regresní analýza bývá v evaluaci používána při ex post evaluaci, kdy určuje čistý dopad programu. Tato technika může být ovšem použita také při ex ante evaluaci nebo při předvídání výsledků intervence.

Nejprve je vytvořen model, který je následně ověřován. Pro ověření je třeba sebrat potřebná data (je třeba vytvořit vzorek - v případě regresní analýzy čítají vzorky 2.000 - 15.000 osob a data sebrat - dotazníkovým šetřením nebo použitím dat z monitorovacího systému). Na základě těchto dat se počítají korelační koeficienty a ověřuje se platnost modelu. Model může být uplatněn na celou populaci.

**Statistická závislost mezi
proměnnými**

4.6.13 Benchmarking¹²⁾

Benchmarking vyvinuly v osmdesátých letech dvacátého století americké počítačové firmy, které se chtěly vyrovnat japonským konkurentům. Technika benchmarkingu je postavena na výměně informací mezi organizacemi, které se pohybují ve stejné oblasti. Různé parametry (postupy a výstupy) jedné organizace se porovnávají se stejnými parametry organizace, která je považována za nejlepší v dané oblasti (za nositele dobré praxe). Ve veřejném sektoru se benchmarking používá v řízení veřejných služeb a obecní správě a průběžných (ongoing) evaluacích veřejných intervencí (v evaluacích projektů a opatření).

Cílem použití této metody je na základě zjištěných informací zlepšit současné postupy, které vedou ke zvýšení účinnosti a výkonnosti. V soukromém sektoru se používá ke zvýšení konkurenceschopnosti (iniciativa EK v této oblasti se nazývá Benchmarking Initiative for Innovation and Entrepreneurship).

Benchmarking se dělí na interní a externí. Benchmarking je rozdělen do čtyř kroků: nejprve je třeba vybrat postupy, které budou jeho předmětem, dále je nutné vybrat partnera, s nímž se budou vybrané postupy srovnávat, dále se v partnerské organizaci pozorují vybrané postupy a nakonec se situace analyzuje.

**Srovnání s nositelem
dobré praxe**

12) Další informace o benchmarkingu ve veřejném sektoru lze nalézt například na <http://www.benchmarking.gov.uk>

Určení společenského přínosu projektu

4.6.14 Analýza nákladů a přínosů¹³⁾

Analýza nákladů a přínosů je nástroj speciálně určený k hodnocení veřejných projektů, poprvé byla použita ve Francii už v devatenáctém století (metoda se začala systematicky používat ve druhé polovině dvacátého století). Analýza nákladů a přínosů hodnotí čistý ekonomický dopad veřejného projektu (analýzy se uplatňují především na poli veřejných investic, lze je ale použít také při hodnocení podpory soukromým projektům, daňové reformy, atd.). Analýza nákladů a přínosů by měla určit, jestli je projekt celospolečensky přínosný. Důležité je nejen to, jestli je projekt proveditelný, ale také to, jestli je vybraný projekt nejvhodnější alternativou řešení veřejného problému. Všem negativním i pozitivním aspektům projektu se při analýze připisuje finanční hodnota, takže výsledek může být kvantifikován.

V evaluacích se analýza nákladů a přínosů používá nejčastěji ve fázi ex ante, kdy slouží k výběru nejvhodnějších projektů, může být použita také při ex post evaluaci, kdy měří ekonomický dopad intervence (ovšem neměří pouhý „finanční“ efekt). Obvykle se nepoužívá k evaluaci programů a politik.

4.7 Získávání dat v evaluaci a jejich použití¹⁴⁾

4.7.1 Data jsou „vytvořena“

Primární a sekundární data

Evaluátoři jsou při své práci závislí na datech. Tedy údajích, které jsou po svém sběru organizovány, popisovány, kategorizovány, a které jsou za pomoci různých metod analyzovány. Data jsou dělena na primární (data, která byla sebrána pro konkrétní evaluaci) a sekundární (data existující před evaluací). Zdrojem sekundárních dat mohou být:

- Statistické ročenky, obsahující národní a regionální statistiky; databáze EUROSTAT.
- Výroční zprávy rozvojových agentur nebo asociací výrobců.
- Údaje úřadů práce, finančních úřadů či vzdělávacích institucí.

Analýza sekundárních dat musí začít otázkou, jak data vznikla. Jaký byl vzorek, jak byly definovány proměnné a kategorie, jaký časový úsek data pokrývají? Pouze zodpovězením podobných otázek můžeme rozhodnout, zda-li jsou data vhodná pro účely konkrétní evaluace.

Pro evaluátora je jednodušší porozumět původu primárních dat. Ta mohou zahrnovat:

- Monitorovací údaje, které jsou povinně vytvářeny v rámci programu.
- Data o využívání služeb či aktivit souvisejících s programem.
- Data sebraná evaluátory od předpokládaných beneficentů a rozvojových míst - průzkumy příjemců podpory, údaje o využívání konzultačních fondů, focus groups a konzultace zainteresovaných subjektů.

Nicméně také s použitím primárních dat je spojena řada otázek: Jsou monitorovací údaje omezeny na finanční data? Je vzorek předpokládaných beneficentů reprezentativní?

13) Metodická příručka pro zpracování analýzy nákladů a výnosů byla MMR vydána jako příloha č. 6 Příručky pro žadatele v programu SROP. Dostupná je na adrese: http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1083945131cba_1.4.pdf. Existuje také český překlad metodiky EK pro zpracování analýzy nákladů a přínosů investičních projektů na adrese: http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1084291448cba_dg_regiocz.pdf

14) Další informace o indikátorech a monitorovacích systémech je možné nalézt v příručce MMR ČR Ukazatele pro monitorování a hodnocení: Indikativní metodika, která je dostupná jako příručka č.7 na www.mmr.cz mezi publikacemi MMR (<http://www.mmr.cz/upload/1090417229funds07.pdf>)

Problém se sekundárními daty jsme zmínili výše: vždy je třeba zjistit, jak byla data sbírána, o čem vypovídají. Podobný problém ale musíme řešit i v případě primárních dat, speciálně v případě dat, která vznikla jako součást programových aktivit (při monitorování). Evaluátoři sbírající data musí myslet na jejich další použití. To je další důvod, proč je velmi důležitá přípravná fáze evaluace. Při návrhu evaluace je třeba myslet nejen na techniky sběru dat, ale také na jejich další analýzu.

4.7.2 Potřeba plánování přístupu k datům

V rámci jednoho programu dochází k mnohačetným intervencím, zdroje dat se tedy nacházejí na různých místech. Pouhé zjišťování, kde se která data nacházejí, je časově náročné. Data navíc nebývají jednoduše přístupná, některá jsou dokonce tajná. Na vyjednávání přístupu k datům je třeba vyhradit si dostatečný čas.

Samotný proces přístupu k informacím může vytvářet nová data. Ochota či neochota sdílet data může být například indikátorem soudržnosti a síly partnerství. Odmítání sdílení informací naznačuje, že partnerství není příliš silné.

I když se sami evaluátoři podílejí na sběru dat, může se objevit problém s jejich dostupností:

- **Nedostatečná návratnost odpovědí.** Nízká návratnost odpovědí v rámci průzkumů je poměrně obvyklá a snižuje spolehlivost dat, na kterých evaluace stojí. Cesty minimalizace tohoto problému jsou různé:
 - Je třeba sdělit účel evaluace a vysvětlit důležitost průzkumu (například prostřednictvím místního tisku či televize).
 - Ve výzkumných nástrojích (dotaznících) je třeba používat běžný jazyk.
 - Je nutné věnovat čas následným aktivitám - upomínajícím dopisům a telefonátům, případně opětovně zaslat výzkumný nástroj.
- **Přístup ke znevýhodněným skupinám.** Tyto skupiny jsou tradičně považovány za těžko přístupné. Občas nedůvěřují veřejným autoritám, což se podepisuje také na evaluacích. Řešení tohoto problému může zahrnovat následující postupy:
 - Navazování kontaktů s místními „otvírači dveří“, kteří mohou vysvětlovat evaluaci.
 - Vytváření jazykových mutací výzkumných nástrojů, případně různé formy těchto nástrojů (v Brailleově písmu nebo jako audio nahrávku).
 - Zaměstnávání místních lidí jako tazatelů a při vedení focus groups; při vysvětlování využívání jejich kontaktů.
- **Benefičienti a zainteresované subjekty chtějí mít z evaluace přínos.** Nedostatek spolupráce občas plyne z pocitu dotazovaných, že jim evaluace nic nepřináší. Tento problém se může omezit následujícími strategiemi:
 - Důležité je zapojit zainteresované subjekty do fáze přípravy a návrhu evaluace a přípravy a ověřování výzkumných nástrojů. Pokud různé zainteresované subjekty uvidí své otázky, pochopí, že evaluace může být přínosná i pro ně.
 - Je třeba zajistit, aby lidé zapojení do evaluace získali zpětnou vazbu. Ta může mít formu veřejně přístupné zprávy, dopisu se souhrnem evaluační zprávy nebo pozvání na setkání, kde se pohovoří o výsledcích evaluace.

Přístup k datům je třeba plánovat

Nedostatečná návratnost odpovědí

Znevýhodněné skupiny

Profit zúčastněných aktérů

4.7.3 Kvantitativní a kvalitativní data

Už jsme se zmínili o rozdílu mezi sebranými a analyzovanými daty. Téměř všechna data musí být po sběru zpracována - vzniknou proměnné, které jsou následně analyzovány. Původně kvalitativní data se mohou tímto zpracováním změnit na kvantitativní proměnné. Nicméně je nutné rozlišovat mezi různými typy kvantitativních proměnných, které mají různou sílu:

**Nominální, pořadové,
intervalové a poměrové
proměnné**

- Nominální (klasifikační) proměnné jsou popisem kategorií. Nemají číselnou hodnotu, čísla jsou jim v zásadě náhodně přiřazována. Jednotlivá čísla tak mohou například označovat rozdílné typy malých středních podniků podle odvětví.
- Pořadové proměnné se nazývají také ordinální proměnné. U nich už dokážeme jednotlivé kategorie porovnávat. Často určují pořadí. (Například víme, že některé podniky jsou na vzestupu, i když jejich růst nedokážeme přesně číselně určit.)
- Intervalové proměnné jsou schopné vyjádřit nejen pořadí kategorií, ale také jejich relativní vzdálenost. Typickou intervalovou proměnnou jsou různé hodnotící otázky, škály spokojenosti atd. Ačkoli se jedná o kvantitativně silnější proměnné než byly předchozí dvě, není možné s nimi jednoduše provádět matematické operace.
- Poměrové proměnné mají přirozený počátek, ke kterému se vztahují všechny ostatní hodnoty. Jeho hodnoty je možné nezávisle měřit; je možné určit nejen pořadí, relativní vzdálenost hodnot, ale také jejich poměr. Například se jedná o peněžní hodnoty, věkovou strukturu obyvatelstva, hodnoty exporty atd.

**Kvantitativní a kvalitativní
data tvoří kontinuum**

Pouze poslední typ proměnné je možné fakticky považovat za kvantitativní data, v evaluaci se ale s takovými daty setkáváme méně často, než bychom čekali. Většina evaluační práce zahrnuje analýzy dat, jejichž „objektivita“ může být zpochybněna (nominální, pořadové, intervalové proměnné).

Rozdíl mezi kvantitativními a kvalitativními daty se dá nejspíše popsat jako kontinuum mezi nimi. Čistě kvalitativní data budou vznikat jako popis jednotlivých událostí, mohou mít formu deníkového záznamu, biografie atd. Nicméně i tato data se dají kategorizovat, zvláště pokud získáme srovnatelný materiál. Pokud analyzujeme taková data, je pravděpodobné, že je budeme analyzovat v čase či je budeme porovnávat s nějakým externím kritériem.

Na závěr ještě jednou připomeňme, že rozdíl mezi kvantitativními a kvalitativními daty je poměrně nezřetelný. Rozdělujeme spíše kvantitativní a kvalitativní přístup k datům. Kvantitativní data a analýzy jsou používána, pokud je cílem analýzy souhrn a generalizace. Pokud se analyzuje zkušenost, a je potřeba popsat jemnější detaily procesu, je vhodnější použít kvalitativní přístup.

4.8 Vytváření indikátorů a indikátorových systémů

4.8.1 Definice a vlastnosti indikátoru¹⁵⁾

Indikátory měří, zda bylo dosaženo vytýčeného cíle, jaké jsou výsledky, kvalita a kontext projektu či programu. Indikátor vytváří číselnou informaci, která může napomoci v hodnocení a tedy v dalším rozhodovacím procesu. V evaluacích se nejčastěji setkáváme s indikátory, které hodnotí úspěch veřejné podpory.

**Indikátory měří cíle,
výsledky, kvalitu
a souvislosti**

Chceme-li, aby byl indikátor co nejužitečnější, měl by splňovat následující podmínky:

- Indikátory mají být co nejvíce spjaty s politickými cíli.
- Indikátory musí být měřeny pravidelně. Je užitečné mít časový plán měření indikátorů. Je také vhodné, aby indikátory existovaly před zahájením programu, nicméně se musí počítat s nutností vytvořit nové indikátory v průběhu programu.
- Indikátory by měly být měřeny nezávislými experty. Je vhodné, aby měření nevytvářeli pracovníci agentur zodpovědných za realizaci programu.
- Měření je založeno na spolehlivých údajích.

**Vlastnosti dobrého
indikátoru**

V praxi indikátory málokdy splňují všechna výše zmíněná kritéria a občas bývá nutné získávat informace také z dalších zdrojů, které nemusejí být vytvořeny pro evaluaci:

- programové vstupy a načasování programového procesu;
- sekundární zdroje;
- primární zdroje (včetně průzkumu názorů zainteresovaných subjektů);
- úřední informace.

**Indikátory využívají
různých zdrojů**

Indikátor kvantifikuje jev, který je důležitý pro monitorování a evaluaci programu (např. 1200 nezaměstnaných získalo v rámci programu rekvalifikaci).

Dobrý indikátor poskytuje jednoduše sdělitelnou a interpretovatelnou informaci. (Tato vlastnost indikátoru je nezbytná, ale musí být doplněna dalšími kvalitami). Takovéto informace mohou být následující: míra čerpání fondů, procento podniků zapojených do podpory, počet nových pracovních míst.

4.8.2 Typy indikátorů

V souladu s dokumentem Common Guidelines for Monitoring and Evaluation¹⁶⁾ existuje řada typologií indikátorů:

- vzhledem ke zpracování informací: základní, odvozený a sloučený indikátor;
- vzhledem k porovnatelnosti údajů: specifické, všeobecné, klíčové indikátory;
- vzhledem k rozsahu informací: kontextuální a programové indikátory;
- vzhledem k fázím programu: indikátory zdrojů, výstupů, výsledků a dopadů;
- vzhledem k evaluačním kritériím: indikátory relevance, efektivity, účinnosti a výkonnosti;
- vzhledem ke způsobu kvantifikace a použití informací: monitorovací a evaluační indikátory.

Typologie indikátorů

15) Indikátory zde chápeme jako standardizované ukazatele, proto téměř výhradně používáme termín „indikátor“ a ne „ukazatel“.
16) Common Guidelines for Monitoring and Evaluation, EC, 1995, Luxemburg: OPOCE.

Nejužitečnější dělení indikátorů pro evaluaci socioekonomického rozvoje je dělení na indikátory zdrojů, výstupů, výsledků a dopadů (podobné indikátorům dopadů jsou kontextuální indikátory).

Indikátory zdrojů zachycují programové vstupy

Indikátory zdrojů (nebo vstupů) poskytují informace o zdrojích programu (finanční, lidské, materiálové, organizační a regulační). Za využití zdrojů jsou zodpovědní ti, kdo rozhodují o jejich udělení a také ti, kteří s nimi dále nakládají. Většina těchto indikátorů je pravidelně monitorována. Příklady těchto ukazatelů jsou: celkový rozpočet, čerpání ročních rozpočtů, podíl evropských zdrojů na celkové veřejné podpoře, počet lidí pracujících v rámci programu, počet organizací zapojených do realizace programu.

Indikátory výstupů měří, co bylo vytvořeno

Indikátory výstupů měří, co bylo v rámci programových aktivit vytvořeno. Výstupy jsou zaznamenávány aktéry projektů do monitorovacího systému. Příkladem takovýchto indikátorů mohou být: kilometry postavených silnic, kapacita čistíren vod, počet vyškolených účastníků, procento úspěšných absolventů.

Indikátory výsledků měří výhody, které program přinesl beneficietům

Indikátory výsledků představují okamžité a přímé účinky programu na beneficiety (výjimečně také negativní účinky). Účinek je považován za okamžitý, pokud se objeví, dokud je beneficiet zapojen do programu. Celkové výsledky se dají měřit po skončení projektu (akce), jednotlivé výsledky vznikají v průběhu akce. Indikátory výsledků jsou nejnárodněji monitorovány v rámci systému. Příklady indikátorů výsledků: čas ušetřený díky novým silnicím, snížené ceny za telefonické hovory, kvalifikace účastníků školení, spokojenost podniku, který obdržel konzultaci.

Indikátory dopadů měří následky programů

Indikátory dopadů představují následky programů, které překračují přímé a okamžité účinky na beneficiety. Indikátory dopadů v sobě zahrnují následky na přímé beneficiety, které se objevují nebo trvají středně dlouhou dobu (specifické účinky) - například hustota dopravy rok od otevření silnice, umístění absolventů školení po 12 měsících, počet udržitelných pracovních míst vzniklých v rámci programu. Některé dopady jsou neočekávané (průvodní důsledky), právě proto jsou pro ně málokdy vytvořeny indikátory.

Druhou kategorií dopadů tvoří všechny následky, které v krátkodobém nebo střednědobém horizontu ovlivňují nepřímé beneficiety. Mohou se shodovat s výše uvedenými dopady, mohou také ovlivňovat např. všechny občany (pokud se jedná například o makroekonomický dopad).

Dopady vznikají díky působení trhu (dopady na firmy, které dodávají podporovanému podniku) anebo mimo něj (pozitivním dopadem může být zlepšená pověst regionu). Vzhledem k lepšímu porozumění a uchopení dopadů, které vznikají v rámci trhu, je efektivnější soustředit se na ně.

Dopady se dají hodnotit až po skončení programu. Obvykle se několikrát změní v průběhu evaluace. Jednou cestou, jak měřit dopad programu, je pravidelné dotazování přímých beneficietů.

4.8.3 Použití indikátorů v evaluaci

Indikátory slouží v rámci evaluace řadě účelů. Ovšem informace, které z nich vyplývají, musí být pečlivě interpretovány také s ohledem na ostatní důkazy. Indikátory přispívají k evaluaci socioekonomického rozvoje například následujícími způsoby:

- Indikátory mohou ospravedlnit intervenci a využití veřejných zdrojů.
- Indikátory mohou být použity v porovnání vstupů a výstupů, a tím může být změřena účinnost programu.
- Indikátory mohou porovnávat výsledky programu s očekáváním, tak může být hodnocena efektivita.
- Indikátory mohou být použity k určení, jaký by byl stav bez iniciativy, politiky nebo zákonů.

Indikátory mnoha způsoby pomáhají při vytváření evaluačních závěrů

4.8.4 Systém indikátorů a programový cyklus

Indikátory mohou na začátku programového cyklu pomoci nalézt příjemce podpory (regiony vhodné pro podporu), analyzovat regionální souvislosti, stanovit ekonomické a sociální problémy a identifikovat potřeby. V této fázi hrají nejdůležitější roli indikátory jako míra nezaměstnanosti.

Další fází programového cyklu je výběr intervenční strategie. V této fázi by měly být určeny a kvantifikovány cíle programu. Indikátory jsou závislé na kvantifikaci a mohou pomoci při ujasňování cílů.

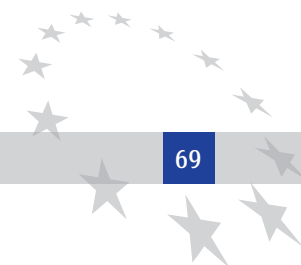
V průběhu realizace programu dochází k první evaluaci - evaluaci uprostřed období (případně průběžné evaluaci). V této fázi je využití indikátorů naprosto nezbytné - díky nim mohou manažeři programů dostat základní informaci o průběhu programu.

Programový cyklus je zakončen ex post evaluací. Využití indikátorů v této fázi je užitečné také proto, že indikátory bývají velmi jednoduchým a srozumitelným údajem o úspěšnosti programu.

4.8.5 Indikátory pro integrované programy

Většina programů socioekonomického rozvoje je postavena na integrované strategii (snaží se vyřešit všechny problémy vybraného území). Využití indikátorů je možné zejména díky strukturaci programů.

Systém indikátorů dosahuje lepších výsledků, pokud jsou do jeho tvorby zapojeni všichni aktéři. Pokud jej vytváří úzká skupinka expertů, může být systém zbytečně drahý (experti chtějí, aby pracoval ideálně).



Je účelné, aby se na vytváření systému indikátorů podíleli ti, kde jej budou v budoucnosti používat. Sestavení týmu může probíhat podobně jako u evaluačních týmů. Členy týmu budou často řídicí pracovníci programů. Členové týmu musí zajistit, aby indikátory jasně hodnotily programové priority a podporovaly srovnatelnost.

Do návrhu systému indikátorů může být zapojena také veřejnost. Zapojení veřejnosti vede k výběru indikátorů, které jsou srozumitelné a pro veřejnost zajímavé.

Ti, kdo budou poskytovat do systému data, nejlépe vědí, jaké problémy či omezení systém má. Právě kvůli jejich pragmatickému pohledu, je účelné zapojit je do procesu vytváření systému (pomáhají vybírat indikátory, definovat je a plánovat proces shromažďování informací). Je vhodné zapojit vybrané dobrovolníky navíc do pilotního ověřování systému indikátorů. Po ověření následuje vytvoření manuálu.

Informace o kontextu bývají přebírány ze statistik, je proto vhodné zapojit do přípravného týmu odborníka na sběr a statistickou analýzu dat.

4.8.6 Výběr nejvhodnějších indikátorů

Maximálně deset indikátorů

Je jasné, že pro rozhodování není účelné využívat všechny dostupné indikátory. Praktičtější je vybrat nejdůležitější indikátory a ty potom sledovat. Mělo by jich být maximálně deset.

4.8.7 Různorodost programů

Ukazuje se, že při vytváření indikátorového systému zejména v případě strukturálních fondů (které zahrnují mnoho oblastí a priorit), vzniká příliš velké množství indikátorů. V praxi je potom naplňování a používání takového systému velice komplikované. Například v Burgundsku se v návrhu systému objevilo více než dvě stě indikátorů, na konci programu se jich používalo pouze kolem padesáti. Zkušenosti jiných zemí ukazují, že je možné vystačit i s menším množstvím indikátorů.

4.8.8 Návrhy na omezení velikosti systému indikátorů

Obecné indikátory nebo skupiny indikátorů

Ke zmenšení počtu indikátorů může dojít vytvořením obecných indikátorů nebo vytvářením skupin indikátorů (podle beneficentů). Vytvořit a kvantifikovat indikátory obecného dopadu nebývá jednoduché (snad s výjimkou počtu nově vytvořených pracovních míst; dalším příkladem mohou být indikátory jako přidaná hodnota vytvořená růstem v sektorech nebo počet inovací v podporovaných ekonomických subjektech).

Metoda vytvoření obecného indikátoru sestává ze **čtyř kroků (dle metodiky MEANS)**:

- Evaluátoři shromáždí všechny hlavní dokumenty programu (programový dokument, zprávy, příručky) a vyberou všechny věty, ve kterých jsou popisovány cíle, výkonnost, očekávané a reálné dopady.
- Z výše zmíněných citací vyberou ty, které se týkají dopadů.
- Zorganizují jeden nebo dva semináře s programovými manažery a ostatními aktéry. Během seminářů vytvoří seznam dopadů a seskupí je do rodin. (Použit lze techniku mapování dopadů nebo Metaplán).
- Účastníci semináře přiřazují významnost a jména jednotlivým rodinám dopadů a vybírají příslušné indikátory. Kontrolují, že indikátory jsou obecné, to znamená, že je možné použít na různé aktivity programu.

Vytváření obecných indikátorů

4.8.9 Posuzování jakosti systému indikátorů

Důležitou roli v použitelnosti indikátorů hraje jejich kvalita. Evaluace pak může přispívat k rozvoji jakosti indikátorů. Ačkoliv neexistuje standardní metoda zvyšování kvality indikátorů, je doporučován následující postup založený na kritériích rozdělených na dvě skupiny: kritéria kvality jednotlivých indikátorů, kritéria vztahující se k celému systému.

- Kritéria kvality jednotlivých indikátorů

- Prvním kritériem kvality indikátoru je jeho pravidelné měření (občas se vyskytují indikátory, které nebyl za celou dobu programu změřeny). Dostupnost dat, které umožňují kvantifikaci indikátoru je klíčovým faktorem. Monitorovací indikátory by měly být sledovány na každém monitorovacím setkání (každých 6 - 12 měsíců). Evaluační indikátory jsou sledovány méně často - jednou za rok, případně tři až šest let.
- Kritériem kvality je doba, která uplyne od kvantifikace indikátoru po zveřejnění této informace (typickým problematickým příkladem jsou statistické ročenky).
- Indikátory musí být dostatečně citlivé.
- Výsledky postavené na indikátorech musí být důvěryhodné a spolehlivé. Spolehlivost (reliabilita) v tomto případě znamená, že výstupy měření jsou nezávislé na osobě, která měření provádí (toto kritérium se uplatňuje především v případě kvantitativních dat).
- Je třeba, aby bylo možné indikátory navzájem porovnávat.
- Dalším kritériem kvality je normativita - indikátory se musí vztahovat k nějaké hodnotě nebo cíli.
- Indikátor musí být validní, to znamená, že každý rozumí stejně tomu, co indikátor ukazuje.

- Kritéria kvality systému indikátorů

- Vybrané indikátory musí pokrývat dostatečnou část programových aktivit (alespoň tři čtvrtiny plánovaných výdajů).
- Různé typy indikátorů musí být v rovnováze; nejčetnější by měly být indikátory výsledků a dopadů.
- Systém musí být tak jednoduchý, aby byl „uchopitelný“ programovými manažery (měl by obsahovat maximálně několik desítek indikátorů).
- Systém musí být relevantní, to znamená, že musí obsahovat indikátory důležité pro rozhodovací proces.

**Kritéria kvality
jednotlivých indikátorů:
dostupnost údajů;
citlivost indikátoru;
reliabilita indikátoru;
srovnatelnost; normativita
a validita**

**Systém indikátorů musí
pokrývat programové
aktivity, musí být
vyvážený, výběrový
a relevantní**

4.8.10 Použití indikátorů k porovnání programů

Použití indikátorů k porovnání různých programů je důležité, ale obtížné. Roli v tom hraje rozdílnost intervencí, rozdílnost regionálních kontextů nebo neslučitelnost definicí indikátorů (počet účastníků školení versus počet školících hodin).

Porovnání může být prováděno na základě výměny informací mezi manažery z různých regionů či zemí (příkladně prostřednictvím iniciativy INTERREG).

Porovnávání je usnadněno jeho koordinací v rámci vyššího územního celku. Díky tomuto postupu se možnost porovnávání znásobuje a zároveň je možné učinit syntézu na národní úrovni.

4.8.11 Komunikace s veřejností

Důležitost komunikace s veřejností

Pokud mají být indikátory představeny veřejnosti, je třeba vybrat takové indikátory, které jsou obecně srozumitelné. Je samozřejmě důležité hledět také na formu takových sdělení: tabulky by měly být jednoduché a doprovázet by je měl psaný komentář.

Při výběru takovýchto indikátorů bychom měli sahat mezi obecné indikátory (uplatnitelné na rozdílné aktivity v rámci programu) a standardní indikátory (které umožňují srovnání programů mezi regiony a zeměmi).

4.9 Použití indikátorů ke zlepšení řízení

Indikátorové systémy se v poslední době stále častěji vytvářejí s vizí zlepšení výkonnosti řízení. Tyto systémy spadají do hnutí New Public Management, které spíše než rozdělování zdrojů a kontrolu výstupů klade důraz na výsledky a dopady.

4.9.1 Řízení výkonů spíše než zdrojů

Za rozvojem v oblasti veřejné správy často stojí nový přístup k řízení. Řízení je relativně decentralizováno a řídicí pracovníci provádějí evaluaci a podstupují sebehodnocení (musí hodnotit výsledky programu minimálně proto, aby sepsali výroční zprávy).

V řadě evropských zemí ale výše zmíněný přechod k decentralizaci řízení a výkonnému managementu ještě nezačal. V těchto zemích je také obtížné vytvářet indikátory výsledků a dopadů (manažeři se spoléhají především na indikátory zdrojů a výstupů). Také proto je velmi důležitá strukturální politika, která může díky svým pravidlům zúčastněné země „naučit zacházet“ také s indikátory výsledků a dopadů.

4.9.2 Interpretace a porovnání indikátorů

Je možné, že některé indikátory vypovídají samy o sobě. Nicméně hlavní roli hrají především ve srovnávání. Prvním srovnáním bývá, zda program splnil plánované cíle (porovnává se plánovaná a výsledná hodnota indikátoru). Kde je to možné, je vhodné použít kontextuální indikátory (například počet všech nezaměstnaných v regionu), to umožňuje převést výsledky konkrétního indikátoru (počet vyškolených nezaměstnaných) na procenta kontextuálního indikátoru (procento všech nezaměstnaných v regionu).

Při interpretaci indikátorů je potřeba využívat kvalitativní techniky, které hodnotí indikátory v kontextu (například programu jako takovém). Příkladem takového přístupu k indikátorům může být sestavení expertních panelů (experti interpretují výkonnost programu na základě kvantitativních a kvalitativních zjištění).

Díky indikátorům můžeme porovnávat výsledky různých intervencí. Toto porovnání se nejčastěji týká indikátorů účinnosti (například cena školení, náklady na zřízení pracovního místa atd.). Takovéto porovnání nemusí být vždy spravedlivé, intervence nemusí být v různých kontextech srovnatelně složité. Je proto nutné opět zahrnout do hodnocení kontext.

4.9.3 Zamezení nepříznivým účinkům indikátorů

Rozsáhlému zavádění indikátorových systémů obvykle brání obavy z toho, že jejich používání může přinášet opačné efekty:

- efekt „slíznutí smetany“;
- přibližování se průměru;
- nečekané efekty, kde jsou výsledky projektu či programu podřízeny plnění indikátorových kritérií.

Efekt „slíznutí smetany“ může například nastat v situaci, kdy je výkonnost vzdělávacích agentur měřena umístěním jejich absolventů. V takovém případě si vzdělávací agentury vybírají nejlepší uchazeče, kteří ještě splňují kritéria oprávněnosti pro účast v programu. Výsledkem je, že lidé s relativně větším handicapem jsou ještě více znevýhodněni.

Příkladem přibližování se k průměru je efekt, který má například indikátorový systém zaměřený na služby poskytované radnicemi ve Velké Británii. Radnice se v případě špatného hodnocení oblasti poskytovaných služeb zaměří na rozvoj této oblasti. Je pravděpodobné, že přesunou zdroje ze služeb vyšší kvality na služby nižší kvality. Důsledkem tohoto procesu je, že všechny služby jsou poskytovány stejně (průměrně) kvalitně.

Indikátory mohou vést k aktivitám, které spíš než žádoucí výsledky přinášejí správné naplnění indikátorů.

Srovnání plánů a výsledků

**Srovnání programu
a souvislostí**

**Srovnání jednotlivých
intervencí**

Nevyhnutelnost nežádoucích účinků indikátorových systémů

Během dvou až tří let se objevují nežádoucí účinky indikátorů, a to bez ohledu na to, jak dobře je celý systém navržen. Tyto účinky obvykle nejsou předvídatelné. Tento jev přesto nemůže ospravedlnit absenci indikátorového systému. Je třeba nežádoucí účinky monitorovat a indikátory, které způsobují problémy, modifikovat.

Existuje mnoho způsobů využití indikátorů při zlepšování výkonnosti aktérů:

- Aktéři, kteří nedosahují žádoucích výsledků, získávají technickou pomoc. Pokud se ani poté situace nezlepší, jsou jim zkráceny finanční prostředky. Tento postup vychází z principu, že není nutné trestat chyby jako spíš neschopnost jejich nápravy.
- Aktéři, kteří dosahují nejlepších výsledků, získávají vyšší pravomoci a jsou méně kontrolováni.
- Aktéři, kteří dosahují nejlepších výsledků, získávají podporu, aby mohli veřejně prezentovat své výsledky.
- Aktéři, kteří nedosahují dostatečných výsledků, jsou vyloučeni z další podpory.
- Aktérům s nejlepšími výsledky jsou nabídnuty další finanční prostředky.

4.10 Zlatá pravidla

1. Výběr metod a technik vyplývá přímo z druhu otázek, které chceme položit. Tyto otázky jsou součástí rozsáhlé plánovací činnosti, která zahrnuje konzultace se zainteresovanými subjekty a stanovení charakteristik programu. Zvolíme-li nejprve metody a techniky, které se budeme později snažit aplikovat na otázky, pro něž nebyly konkrétně vybrány, budeme se potýkat s problémy. Zvolené techniky musí odpovídat cílům a záměru evaluace.

2. Většina technik má silné a slabé stránky, které musíme rozeznat, abychom tam, kde bude třeba, užili jiné techniky a tak zdokonalili analýzu a učinili výsledky a závěry evaluace spolehlivější.

3. Vzhledem ke zvláštnímu charakteru socioekonomického rozvoje je složité změřit a porovnat výsledky programů socioekonomického rozvoje z různých prostředí. To však neznamená, že měření, kvantifikace a statistiky nejsou významné. Mohou být důležitými nástroji při srovnání na úrovni jednotlivých programů rozvoje, pokud se ovšem nesnažíme srovnávat nesrovnatelná prostředí.

4. Kvalitativní metody a techniky jsou pro socioekonomický vývoj zvláště vhodné, vzhledem k jeho delikátní povaze a komplexnosti a také vzhledem k rozdílům v kontextech, které je třeba popsat kvalitativním způsobem. Participativní povaha místního rozvoje, která staví na potenciálu a ambicích zainteresovaných subjektů a místních občanů, je zvláště vhodná jak pro kvalitativní metody, tak pro metody participativní.

5. Tématické (horizontální) priority, jež jsou v evropských programech velmi časté, představují pro evaluátory skutečné problémy. Vzhledem k tomu, že politikové chtějí zjistit, jak dalece je jejich politika úspěšná jako celek, vyvíjejí často tlak na nashromáždění výsledků a vývoj jednotného popisu nebo dokonce měření událostí. To často není možné. Někdy zcela postačí jeden kvalitativní popis. Dejte pozor, abyste nesrovnávali nesrovnatelné.
6. Často se vyskytuje rozpor mezi tím, zda vybrat evaluátory, kteří mají velké znalosti v určité oblasti nebo takové, jejichž evaluační schopnosti jsou obecnější. V ideálním případě by v evaluačním týmu měly být zastoupeny oba druhy znalostí a zkušeností. Zadavatelé evaluací si musí uvědomit nebezpečí zaměstnání evaluátorů, kteří strávili většinu svého profesionálního života v jednom specializovaném odvětví, ve kterém používali pouze omezený soubor metod a technik. To je další důvod, proč dbát na rovnováhu schopností v rámci evaluačního týmu.
7. Je třeba rozlišovat mezi metodami a technikami shromažďování dat, analyzování dat a evaluačních závěrů. Tyto rozdíly nejsou vždy respektovány, neboť evaluátoři mohou jednomu stupni evaluace věnovat více pozornosti než ostatním. Jako ve všem, i zde musí být zachována rovnováha. Není k ničemu investovat do složitých metod sběru dat a potom použít jednoduché metody k jejich analýze.
8. Data nejsou nikdy jednoznačná, ani se nevyskytují přirozeně. Je třeba je vyprodukovat. Z tohoto důvodu potřebují evaluátoři vědět, odkud jejich data pocházejí a jaká rozhodnutí byla přijata při jejich tvorbě. Síla argumentů a závěrů, které mohou být vyvozeny, nakonec záleží na síle a povaze použitých dat.
9. Důležitý aspekt kvality hodnocení dat vychází ze způsobu, jakým byla data získána a jakým způsobem byl přístup k nim zabezpečen. Obzvláště v případě programů socioekonomického rozvoje existuje velké množství problémů, které je třeba překonat. Různí partneři musí být ochotni sdílet informace, skupiny, které byly z programu vyloučeny, budou k evaluaci nedůvěřivé jako k dalšímu případu úředního chování a bude třeba, aby evaluaci přijali. Všichni zúčastnění aktéři budou muset být přesvědčeni, že jim evaluace přinese nějaký užitek, než s nadšením svolí k přístupu k jakýmkoliv informacím. Investice do těchto vyjednávání může pozitivně ovlivnit kvalitu i evaluaci jako celek.
10. Rozlišování mezi kvalitativním a kvantitativním přístupem je přehnané. Data většinou tvoří kontinuum, začínají jako kvalitativní a po analýze se stávají kvantitativními. Slabé formy kvantitativních dat (např. po kategorizaci nebo klasifikaci) jsou blízké kvalitativním datům. Při evaluaci socioekonomického rozvoje potřebujeme kvalitativní data, která dokáží zachytit nepatrné rozdíly, zkušenosti a úsudek lidí. A kvantitativní data, která nám poskytnou přehled, např. soubor výsledků intervencí, a perspektivu pro srovnávání.
11. Správně vypracované indikátory a monitorovací systémy jsou silným doplňkem evaluace. Evaluátoři jsou velmi často závislí na monitorovacích systémech, které jsou založeny na indikátorech. Pokud je nezařadíme do raného stádia plánu programu, může být dodatečné vytvoření takovýchto monitorovacích systémů problematické.
12. Příliš komplikované systémy indikátorů mohou být kontraproduktivní. Měli bychom odolat pokušení měřit vše. Takový přístup může být zbytečně nákladný a jeho výsledky jen těžko využitelné.
13. Indikátory se často užívají pro účely řízení a rozdělení zodpovědnosti. Použití v rámci evaluace znovu indikátory, které byly vytvořeny výhradně pro tyto účely, může být obtížné. Může se vyskytnout mnoho tlaků na pozitivní vyznění informací, nebo alespoň na to, aby negativní zjištění nebyla výrazná. Na druhé straně, ve státech s dobře vyvinutou kulturou řízení výkonnosti, mohou tyto indikátory přispět ke zlepšení jak obsahu programu tak také jeho řízení, jak se tomu děje v těch zemích, kde byla rezerva ve výkonnosti pozitivně začleněna do programů v rámci evropských strukturálních fondů.

5. Budování kapacity a postupy pro evaluaci strukturálních fondů v ČR

5.1 Budování institucionální kapacity

Ve druhé a třetí části této příručky jsme se zabývali konkrétními problémy při návrhu a realizaci evaluace. Tyto postupy ovšem předpokládají existenci administrativní a institucionální kapacity pro evaluaci. V této části se tedy budeme zabývat budováním evaluační kapacity. Je třeba říci, že budování evaluační kapacity není jednoduchý či krátkodobý proces, k žádoucímu výsledku je potřeba relativně hodně času a také prostředků. Na druhou stranu musíme ale vidět pozitivní dopad, který má evaluace na tvorbu politik či programů: dochází k inovacím v oblasti správy a vylepšení v řízení programů.

Modernizace veřejného sektoru

Na budování evaluační kapacity se musí podílet širší evaluační komunita: ti, kdo evaluaci zadávají a kontrolují, ti, kdo využívají jejích výsledků a také ti, kteří ji fakticky dělají. Budování evaluační kapacity by také mělo být nedílnou součástí širších reforem vedoucích k socioekonomickému rozvoji a modernizaci veřejného sektoru. K této modernizaci je třeba následujících postupů:

- Přejmout úspěšné strategie ziskových a neziskových subjektů a překonat tak nedostatky tradičního veřejného sektoru (hnutí New Public Management).
- Překonat distanci veřejných orgánů od společnosti tím, že proces vytváření politik bude otevřen návrhům externích zainteresovaných subjektů, reprezentantů občanské společnosti a občanů.

Rozšíření evaluace přispívá k oběma cílům. Evaluace pomáhá nalézt nejvhodnější alternativy, hodnotí, zda stávající či předchozí programy vedly k efektivnímu dosažení vytýčených cílů. Evaluace se může stát výkonným nástrojem modernizace veřejného sektoru. Pomáhá redukovat náklady a zajišťuje větší zodpovědnost vůči občanům.

Evaluace také přibližuje veřejné orgány občanovi. Otevírá „černou skříňku“ správy kontrole externích zainteresovaných subjektů. Při vytváření evaluačních otázek jsou brány v potaz zájmy zainteresovaných subjektů a občanů, tím je naplněn princip demokratického dohledu. Snaha řádně vyhodnotit veřejné programy přispívá k vyšší důvěře vládě, a tedy růstu sociálního kapitálu, který je zásadní podmínkou socioekonomického růstu.

Evaluace musí být zahrnuta do rozhodovacího procesu

Výsledky evaluace jsou užitečné, pouze když náklady na evaluaci nepřesahují přínosy, které z ní plynou. Je nesmírně důležité, aby evaluace byla přímo zapojena do rozhodovacího a implementačního politického procesu. O její účinnosti musí být v první řadě přesvědčeni ti, kteří ji budou nejvíce využívat, tedy tvůrci politik.

Evaluaci musí vytvářet profesionálové, kteří disponují potřebnými znalostmi a dovednostmi. Profesionalita je zárukou nezávislosti a důvěryhodnosti evaluace. Zdroje této profesionality jsou různé:

- Profesionální normy chování - evaluátor riskuje ztrátu důvěryhodnosti, pokud se chová neprofesionálně či neeticky.
- Etické kodexy - musí být dostatečně rozšířené a dostupné.
- Nezávislé a silné instituce - díky nim mají evaluátoři respekt a nepodléhají snadno vnějším tlakům.
- Velmi kvalitní vzdělávání a školení - je prvotním předpokladem profesionality.
- Profesionální společnosti - sdružují evaluátory s různými zkušenostmi; na jejich půdě může docházet k diskusi praktických problémů evaluace.

Profesionalita evaluátorů

5.2 Model budování kapacity evaluace

Před zahájením evaluací je třeba zamyslet se nad dvěma zásadními otázkami: Jak vybudovat evaluační kapacitu? Jak překonat počáteční odpor k evaluaci, který je často hluboce kulturně zakořeněn ve správních systémech jednotlivých států?

Zkušenost z mnoha evropských zemí ukazuje, že je možné tuto nedůvěru překonat a zakotvit evaluaci do procesů veřejného rozhodování. Evaluační kultura se v posledních letech výrazně rozvíjí především díky vlivu strukturálních fondů; evaluace je v současnosti nedílnou součástí institucionálního rozvoje.

Evaluace jsou čím dál
častější

Mezinárodní zkušenost také ukazuje, že neexistuje jediná správná cesta, která by vedla k vybudování evaluační kapacity. Jedním z důvodů různých národních postupů budování kapacity evaluace jsou rozdílné výchozí situace v jednotlivých státech. Rozvoj evaluace musí být zahájen s ohledem na stávající situaci v oblasti evaluace a na základě analýzy potřeb.

Existuje mnoho přístupů
k budování evaluace

V následující tabulce je znázorněn ideální model budování kapacity evaluace. Model může být podle potřeb modifikován a může sloužit jak těm, kteří už v procesu budování kapacity pokročili, tak těm, kteří stojí na jeho začátku.

Model budování evaluační kapacity

1. stádium	krok 1 normy a regulace	
2. stádium	krok 2 nástroje a směrnice	krok 3 vytvoření ústředního orgánu
3. stádium	krok 4 vytvoření decentralizovaných jednotek	krok 5 zkvalitňování strany nabídky
4. stádium	krok 6 ustavení evaluačního systému	

1. stádium: Nařízení evaluace

Povinnost zodpovídat se

Výchozím bodem prvního stádia bývá povinnost zodpovídat se, hybatelem procesu je většinou vnější tlak. To se stalo například v případě evropské kohezní politiky. Evropská komise zodpovídá členským státům, Evropské radě a Parlamentu, za to, že finance určené na socioekonomický rozvoj jsou vynaloženy rozumně, a že sledují cíl ekonomické a sociální soudržnosti. Členské státy na tento proces vynakládají finanční prostředky, je proto jenom přirozené, že alespoň částečně provádějí také evaluace, a že veškerá zodpovědnost neleží pouze na Komisi. To nicméně může vyvolávat pochybnosti o integritě a nezávislosti procesu. Proto je nutné vytvořit jasné evaluační standardy a postupy.

Povinnosti nových členských států ve zkráceném období

Nové členské státy nemají ve zkráceném programovém období žádné evaluační povinnosti. Je jim pouze doporučeno, aby vytvořili tzv. evaluační plán.¹⁷⁾ Další doporučení, platné pro období 2004 - 2006, se týká vytváření finančních zdrojů pro evaluaci. Tyto postupy by měly připravit nové členské státy na období po roce 2006. Za přípravné aktivity je možné považovat:

- Zapojení stávajících a potenciálních členů centrálních a regionálních jednotek do evaluací, aby se seznámili s úkoly, které je čekají.
- Zavedení nepřiliš rozsáhlého podpůrného systému pro sebehodnocení, který by mohl napomoci rozšíření evaluační kultury a zvýšení povědomí o evaluacích.
- Nákup nových monitorovacích a datových systémů, které podpoří budoucí aktivity.

Evaluační normy

Formální požadavek na konání evaluací je stimulem pro monitorování a evaluační aktivity. Nastolení pravidel a norem je prvním krokem k vybudování evaluační kapacity. Normy jsou pak impulsem pro nové evaluační aktivity a role.

Omezení evaluací založených na normách

Problémem formálního vyžadování evaluace je právě formálnost, kterou musí doprovázet spolupráce. Existuje řada důvodů, proč systém založený na normách a regulacích nefunguje:

- Implementace, která neprobíhá ve shodě s nastolenými podmínkami, by měla přinést sankce. Uplatňování sankcí ze strany Evropské komise, ústředních vlád členských států nebo regionálních autorit je však často omezené (politickou vůlí nebo správní kapacitou).
- Nedůsledné uplatňování sankcí je příčinou toho, že povinnosti spojené s evaluacemi nejsou brány dostatečně vážně. Důležitost evaluace je pak často snižována orgány, které ji samy vyžadují.
- Během formálního nastolení evaluačního systému často dochází k podcenění důležitosti strany nabídky, tedy dostupnosti potřebných znalostí a dovedností u evaluátorů.

Problém na straně dodavatelů evaluace se objevuje v okamžiku, kdy jsou nastoleny formální náležitosti systému. Do té doby nebyla díky formálnímu charakteru systému věnována dostatečná pozornost kvalitě metodologie. Problematická také bývá tzv. informační asymetrie, která stojí za nedostatečným pochopením podmínek realizace politik a programů a tedy nepochopením mezi tvůrci evaluací a těmi, kteří evaluace provádějí.

První stádium evaluace přináší z výše uvedených důvodů velmi často zklamání; během prvního stádia se zvyrazňují problémy spojené s kvalitou, implementací a také nedostatky spolupráce mezi těmi, kdo evaluaci provádějí a těmi, kdo ji podstupují.

2. stádium: Koordinace evaluace

Řešení problémů spojených s formálním nastolením systému je v zásadě dvojí. Zlepšení kvality lze dosáhnout vydáním směrnic anebo přípravou nástrojů, které použijí zadavatelé evaluací anebo evaluátoři (příručky, standardní zadávací podmínky pro předkladatele nabídek - ToR, vytváření sad indikátorů, příprava specializovaného softwaru, atd.). V některých případech jsou vydávány přesné směrnice, které zahrnují obsah evaluační zprávy, případně také používané metody. S cílem vylepšit kvalitu na základě výše uvedených principů vznikla tato publikace (originální Guide a také jeho předchůdce MEANS).

Jednotné postupy navíc umožňují srovnávat výsledky jednotlivých evaluačních studií. Vytváření evaluačních nástrojů a směrnic je proto považováno za součást koordinační činnosti, jejímž cílem je zamezit příliš rozdílným přístupům k evaluaci.

Řešením nedostatků, které vyplývají z pouhého dodržování směrnic, je založení ústředního evaluačního orgánu, který bude zodpovídat za evaluační aktivity. Důležité jsou samozřejmě profesní kvality personálu této jednotky. Úkolem tohoto orgánu není zasahovat do evaluačního procesu - do formulace politiky nebo její implementace. Jeho role spočívá v tom, že díky své znalosti evaluace může nabídnout pomoc veřejným činitelům, kteří jsou zodpovědní za návrh, realizaci a využití evaluace.

Vytvoření tohoto ústředního orgánu je nejkritičtější okamžikem procesu budování evaluace. Je možné vydat se různými směry: ve Francii je tímto orgánem zcela nezávislý a vysoce ceněný úřad Conseil National de l'Evaluation (zodpovídající se meziresortní komisi), v Nizozemsku nebo Velké Británii vznikl ústřední orgán v rámci vládních orgánů. V praxi je možné vybírat si mezi různými institucionálními uspořádáními:

- Ústřední orgán, který přímo koordinuje evaluační aktivity na meziresortní úrovni.
- Samostatné jednotky, které jsou součástí jednotlivých ministerstev.
- Meziresortní síť, kde ústřední orgán nepřímo koordinuje skrz napojené ministerské jednotky
- Decentralizované propojené jednotky na ministerstvech, kde hlavní osoby jsou zodpovědné za různé oblasti politik a scházejí se jako virtuální koordinační tým.

Obecně se dá říci, že modelový postup uvedený v této publikaci (nejprve je vybudován ústřední orgán a následně vznikají decentralizované jednotky) se uplatňuje především v menších zemích. Ve větších zemích, které mají silnější tradici sociálně vědného výzkumu a evaluace probíhají už delší dobu, může proces začínat spíše zespodu. Při budování evaluační kapacity v zásadě není nutné dodržovat posloupnost modelových kroků, je však třeba, aby všechny kroky byly realizovány.

**Vytvoření směrnic
a základních nástrojů**

**Kvalita zaměstnanců
ústředního evaluačního
orgánu**

**Rozdílné přístupy
k budování evaluace**

Teoretické znalosti a praktické dovednosti

Bez ohledu na institucionální uspořádání ústředního orgánu je důležité, aby se v něm spojovaly profesionální vědomosti a praktické evaluační dovednosti (evaluační odbornost). Členové ústředního evaluačního orgánu musí mít důkladnou znalost hodnocených programů a politik vedoucích k socioekonomickému rozvoji. Tato znalost ale sama o sobě nestačí. Musí být doprovázena teoretickou, metodologickou a technickou odborností na poli evaluace. Upřednostňování jedné dovednosti nad druhou vede k neefektivní evaluaci.

Ústřední orgán potřebuje praktické zkušenosti s evaluacemi

Je podstatné, aby personál ústředního orgánu měl praktickou zkušenost s evaluacemi. Pouze tak může poskytovat potřebnou podporu ostatním. Ačkoliv je nepravděpodobné, že na začátku procesu bude možné získat dostatek kvalifikovaných lidí, nabízí se uplatnění pracovníků příbuzných profesí (konzultanti, akademičtí pracovníci, pracovníci z občanského sektoru). Potřebné odbornosti je možné dosáhnout během speciálně navrženého vzdělávacího programu (vzhledem k významu praktické stránky evaluace má školení omezenou účinnost, zaručuje ovšem sdílení přístupu, jazyka a standardů). Důležitý je také praktický nácvik při řešení reálných úkolů evaluace, personál musí reagovat na problémy vzniklé na straně poptávky i nabídky.

Ústřední orgán ovšem nemůže plnit roli zadavatele evaluací a zároveň toho, kdo evaluace fakticky dělá. Typicky se jeho pozice vyvíjí tak, že na počátku plní kombinovanou úlohu - část ústředního orgánu zadává evaluace a jiná část je vykonává. Později je jeho role především koordinační a stimulační. Vzhledem k neustále se měnícím okolnostem v oblasti evaluací a také obvyklé fluktuaci pracovníků ve veřejném sektoru, je užitečné některé evaluační úkoly ponechat na ústředním orgánu. Noví pracovníci pak vždy budou moci evaluace prakticky vyzkoušet a naučit se jim.

Změna účelu evaluace - řízení a získávání poznatků

Během druhého stádia budování evaluační kapacity dochází k pomalému ale výraznému posunu v hlavním účelu evaluace - od důrazu na povinnost zodpovídat se k důrazu na řízení a získání poznatků. V tomto stádiu se ústřední orgán začíná zabývat především účelností a využitím evaluací. Prioritou se proto stává spolupráce mezi ústředním orgánem a tvůrci politik a programovými manažery (řídícími orgány programů). Úzká spolupráce mezi těmito aktéry navíc znovu potvrzuje, že tvůrci politik berou evaluaci vážně pouze v případě, že v ní vidí přínos pro své rozhodování. Bude-li ústřední orgán reagovat na podněty manažerů a tvůrců politik, dojde k posunu evaluací směrem k důrazu na řízení a získávání poznatků. Proces budování evaluační kapacity bude úspěšný jen tehdy, pokud manažeři „objeví“ evaluace jako nástroj získávání poznatků, které jim umožní vylepšovat programy a politiky.

V některých případech dokonce objevení užitečnosti evaluací pro proces řízení převáží původní účel evaluace (povinnost zodpovídat se). Toho se ale není třeba obávat. Pouze kvalitní evaluace totiž může sloužit nějakému účelu. Tento důraz na řízení je navíc pouze určitou (přechodnou) fází v procesu budování evaluace.

3. stádium: Institucionalizace evaluace

V okamžiku, kdy ústřední evaluační orgán zahájí svoji činnost, začíná třetí stádium evaluace - její institucionalizace. Tento proces sestává ze dvou kroků, které obvykle probíhají víceméně současně: posílení strany poptávky a strany nabídky.

Prvním krokem je posílit stranu poptávky vytvořením sítě decentralizovaných specializovaných evaluačních jednotek. Opět je velmi důležité, aby výběru zaměstnanců těchto jednotek byla věnována náležitá pozornost. Juniorské pozice mohou být obsazovány relativně nezkušenými zaměstnanci, kteří zde získají praxi; vedením jednotek ovšem musí být pověřeni lidé natolik zkušení, aby byli důvěryhodnými partnery tvůrcům politik a evaluátorům. Vytvoření sítě decentralizovaných jednotek má dva následky: za prvé vznik komunity praktiků a za druhé rozšíření rozsahu a stupně evaluace uplatnitelné ve veřejném sektoru.

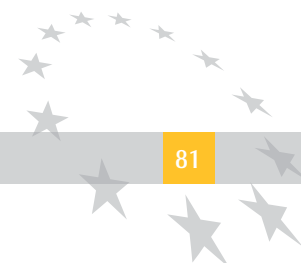
Zaměstnanci ústředního orgánu mohou být umístěni v různých oblastech správy. Nejpravděpodobnější umístění je na plánovacím a programovacím ministerstvu, kde budou klást důraz nejprve na plánování a proveditelnost v rámci evaluace ex-ante (analýza koherence plánovacích dokumentů, analýza intervenční logiky a zhodnocení možnosti proces následně evaluovat). Důraz na evaluaci ex-post je zpočátku samozřejmě méně výrazný, a také aktivity mid-term či průběžné evaluace se v tomto období příliš neobjevují. V této fázi je nejdůležitější nastavení standardů a postupů a zajištění spolupráce implementačních orgánů.

Pracovníci zodpovědní za přípravu strategických programů mají velmi rozsáhlý úkol (kromě hlavní náplně - socioekonomického rozvoje, musí brát v případě strukturálních fondů zřetel na tzv. horizontální témata, pravidlo n+2, atd.) a velmi často mívají pocit, že evaluace zbytečně rozšiřuje jejich agendu. Někdy dokonce mohou evaluaci považovat za překážku hladkého fungování programů. Proto je decentralizace evaluačních jednotek a jejich rozmístění do plánovacích úřadů (se zdůrazněním „praktických“ aspektů evaluace) přínosem nejen pro budování kapacity, ale také pro socioekonomický rozvoj jako takový. Stejného efektu se dá také dosáhnout finančními pobídkami.

Jakmile jsou evaluační jednotky ustaveny, zaměřují se na nové evaluační aktivity. Velmi důležité je v tomto ohledu zahájení mid-term evaluací, které mají klíčový vliv na implementaci programů. Tyto evaluace ukazují na problematická místa implementace programů, na nutnost změn řízení a typy opravných aktivit. Rozhodnutí programových manažerů jsou opět ulehčena existencí evaluačních jednotek v rámci jejich oddělení.

Rozšíření rozsahu evaluací dále rozšiřuje evaluační řetězec o zadavatele evaluací a tvůrce evaluací. V předcházejícím stádiu budování evaluační kapacity jsme viděli, že je možné spolehnout se na nástroje a směrnice a schopnost centrálního orgánu řídit evaluační nabídku. To je samozřejmě složitější v situaci, kdy systém expanduje a obzvláště tehdy, kdy je vyžadována specializovaná znalost politiky nebo metodologie.

Posílení strany poptávky - decentralizované evaluační jednotky



Jakmile se pozornost přesune z ex-ante evaluace, kterou je možné vytvářet interně, vzrůstá role nezávislých evaluátorů. To platí zejména v případě strukturálních fondů, kde jsou externí evaluátoři vyžadováni při mid-term evaluacích.

Zlepšování strany nabídky

Strategie budování evaluační kapacity proto musí zahrnovat, kromě vytváření decentralizovaných jednotek, také aktivity vedoucí ke zdokonalování strany nabídky (tedy evaluátorů).

Neexistuje jednotná cesta zlepšení strany nabídky. Tři postupy jsou ale společné:

- Navázání spolupráce se vzdělávacími institucemi, především univerzitami.
- Podpora rozvoje komunity profesionálních evaluátorů.
- Podpora mezinárodních zkušeností z evaluace.

Spolupráce s univerzitami

Spolupráce s univerzitami může ovlivnit nabídku profesionálních kurzů, dalšího vzdělávání a vytvoření jednoho či dvou center excelence, která budou schopná vést výzkum a šířit znalosti. Podle cílové skupiny (absolventi magisterského studia společenských věd, atd.) je možné vytvářet speciální kurzy nebo zasazovat evaluační moduly do kurikula stávajících studijních programů pro ekonomy, sociology, atd. Není možné zapomínat na praktické dovednosti, které by měli studenti spolu s akademickými schopnostmi získat (proto je vhodné zapojit méně formální typy výuky jako workshopy, studijní stáže, atd.).

Profesní komunita

Rozvoj profesionální evaluační komunity musí zahrnovat jak stranu nabídky tak stranu poptávky (zadavatelé evaluací na centrální a decentralizované úrovni a také evaluátoři). Hlavním způsobem rozvoje komunity je vytváření sítě profesionálů a také národní evaluační asociace. Tyto organizace pak sdružují lidi z rozdílných institucí (univerzity, veřejná správa, výzkumné ústavy a konzultantské organizace), s rozdílnou odborností (sociologové, ekonomové, politologové, pedagogové) a rozdílnou specializací (sociální služby, vzdělávání, výzkum a vývoj a socioekonomický rozvoj). Profesní společnosti rozšiřují dobrou praxi a vytvářejí standardy a etické kodexy.

Mezinárodní spolupráce

Důležitým trendem posledních let je v oblasti evaluací rozvoj mezinárodní spolupráce. Tyto aktivity jsou částečně iniciovány mezinárodními institucemi (OECD, Světová banka, Evropská komise), ale objevila se také bilaterální spolupráce. V poslední době byly vytvořeny také mezinárodní evaluační organizace např. IDEAS (International Development Evaluation Association) a IOCE (International Organisation for Cooperation in Evaluation). Rozvoj mezinárodní spolupráce je důležitým zdrojem zdokonalování evaluačních aktivit, rozšiřování zkušeností a tedy zlepšování evaluační nabídky.

Internetové odkazy na národní evaluační společnosti je možné nalézt například na stránkách **OECD** (www.oecd.org/dac/evaluation) anebo viz níže:

European Evaluation Society: <http://www.europeanevaluation.org/>

Dánsko: <http://www.danskevalueringsselskab.dk/>

Francie: <http://www.sfe.asso.fr/>

Německo: <http://www.degeval.de>

Itálie: <http://www.valutazioneitaliana.it/>

Španělsko: http://www.idr.es/idr_in/index_intro.html

Velká Británie: <http://www.evaluation.org.uk>

4. stádium: Evaluační systém

Posledním stádiem evaluace je vytvoření vytráleného evaluačního systému, v němž jsou evaluace zahrnuty do tvorby politik, programového řízení a dozoru.

Toto stádium sestává z:

- nastolení silnějších vnitřních vazeb v systému;
- otevření sítě externím zainteresovaným subjektům.

Až do této chvíle jsme v našem modelu uvažovali především politiku vytvářenou shora. Díky této logice byly vazby v systému spíše vertikální než horizontální. Jakmile jsou však vytvořeny decentralizované jednotky, je možné od nich získávat zpětnou vazbu.

V předchozích stádiích evaluátoři spolupracovali především s tvůrci politik a programovými manažery, ale spolupráce s ostatními zainteresovanými subjekty byla relativně omezená. Ve čtvrtém stádiu jsou do systému zahrnuti také reprezentanti ostatních zainteresovaných subjektů např. regionální správy a samosprávy, municipalit, občanské společnosti či médií.

Před vybudováním evaluačního systému byl kladen důraz na odborné znalosti, ve čtvrtém stádiu musí být kladen důraz především na komunikační schopnosti uvnitř evaluační komunity. Důležité je také zajistit, aby jednotliví aktéři znali své místo v systému a věděli, jaké jsou jejich role.

V tomto stádiu se také znovu objevuje původní účel evaluací - povinnost zodpovídat se. Systém nyní dokáže vytvářet důvěryhodné závěry, protože došlo ke změnám na systémové úrovni.

Zpětná vazba

**Spolupráce se
zainteresovanými
subjekty**

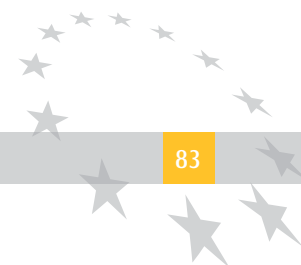
**Komunikační schopnosti
uvnitř evaluační komunity**

5.3 Strategie pro budování evaluační kapacity

V mezinárodním srovnání se ukazuje, že žádná rozvinutá země nedosáhla posledního stádia budování kapacity, všechny se nacházejí někde mezi druhým a třetím stádiem výše zmíněného modelu.

Musíme mít na paměti, že model budování kapacity je ideální a v reálné situaci se nemusí zcela dokonale dodržovat. V mnoha zemích například byly decentralizované jednotky vybudovány před vytvořením ústřední jednotky. Profesionalizace na straně nabídky a vytváření profesních organizací probíhá velmi často spontánně a nemusí být součástí akcí veřejné politiky.

Budování evaluační kapacity (tedy schopnosti zadávat, tvořit a využívat evaluace) je pouze malou součástí širší agendy modernizace veřejného sektoru a přípravy státu na nároky současných společností.



5.4 Rozvíjení evaluační kapacity

v podmínkách České republiky

Proces provádění evaluace intervencí ve veřejné sféře je v České republice dosud v raném stadiu. Podnětem sloužícím k probuzení evaluačních aktivit byly v ČR v naprosté většině případů intervence spolufinancované ze strukturálních fondů EU. Byla to potřeba obhájení strukturální politiky EU vůči daňovým poplatníkům členských států, která vedla k podmínění poskytnutí strukturální pomoci mj. prováděním evaluace realizace programů a politik, jejichž prostřednictvím se tato pomoc v členských státech poskytuje. Plnění povinnosti hodnotit realizaci pomoci ze strukturálních fondů může v ČR posloužit jako dobrý úvod pro nástup evaluačních aktivit a evaluace zde může v brzké době sehrát stejně prospěšnou roli, jakou zastává v zemích s dlouhodobou a nepřerušovanou demokratickou tradicí.

**Nařízení Rady
č. 1260/1999 a Rámec
podpory společenství**

Základním právním dokumentem zakotvujícím povinnost evaluace strukturálních fondů v programovém období 2000 - 2006 je nařízení Rady (ES) č. 1260/1999. V jeho člancích 40 - 43 je stanovena povinnost ex-ante, mid-term a ex-post evaluací. Vymezení evaluačních aktivit v ČR je obsaženo ve smluvním dokumentu Rámec podpory Společenství (RPS) ČR na období 2004-2006, v programových dokumentech jednotlivých operačních programů (OP) a Jednotných programových dokumentech (JPD). Ve zkráceném programovém období 2004 - 2006 není Evropskou komisí v ČR požadováno hodnocení mid-term.

5.4.1 Evaluační jednotka (RPS) strukturálních fondů

Pro plnění úkolů evaluace na úrovni řídicího orgánu Rámce podpory Společenství, který koordinuje realizace intervenčních programů a připravuje podklady a návrhy pro další programové období, byla 1. prosince 2003 ustavena na MMR Evaluační jednotka strukturálních fondů (kontakt: viz tabulka kontaktů na evaluační pracoviště jednotlivých řídicích orgánů).

Evaluační jednotka strukturálních fondů plní jak úkoly hodnocení výsledků a dopadů veřejných strukturálních intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU, tak hodnocení účinnosti systému jejich implementace. Neméně důležitým úkolem Evaluační jednotky strukturálních fondů je příprava podkladů pro návrh veřejných intervencí v příštím programovém období. Koordináční role evaluační jednotky strukturálních fondů se promítá nejen do sféry zajišťování součinnosti při hodnocení programů strukturální pomoci, nýbrž též do procesu rozvíjení vnitřní (institucionální) i vnější (dodavatelské) evaluační kapacity.

**Hodnocení výsledků
a dopadů veřejných
strukturálních intervencí
spolufinancovaných ze
strukturálních fondů EU**

Provedení střednědobého hodnocení (mid-term) není sice od nových členských zemí EU vyžadováno, nicméně Evropská komise vyslovila doporučení, aby Česká republika provedla střednědobé hodnocení alespoň v omezeném rozsahu, a to jak pro vlastní potřebu získání první průběžné reflexe realizace strukturální pomoci, tak pro potřeby pozdějšího hodnocení ex-post organizovaného Evropskou komisí. Pro toto hodnocení je relevantní úroveň priorit.

Analýzy a hodnocení naplňování horizontálních priorit a ostatních průřezových problematik patří mezi další úkoly hodnocení, které je třeba provést na úrovni Rámce podpory Společenství.

Tato úroveň je také příslušná pro posouzení vhodnosti indikátorů, na jejichž vypovídací schopnosti závisí nejen úspěšnost monitorování, nýbrž i kvalita výsledků navazujícího hodnocení.

Hodnocení účinnosti implementačního systému zahrnuje zjištění jeho slabých míst a rizik selhání. Kromě vnitřního implementačního prostředí je hodnoceno také (vnější) prostředí, ve kterém systém funguje.

Příprava pro další programovací období zahrnuje analýzu makroekonomických vlivů, analýzy ex-ante pro budoucí programové období, strategické posouzení vlivů na životní prostředí a ostatní dílčí analýzy na podporu plánování v rozsahu národního rozvojového plánu a pro přípravu národního strategického referenčního rámce.

Evaluace realizace intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU je úzce napojena na monitorování postupu jejich realizace monitorovacím systémem MSSF, ze kterého čerpá údaje pro další zpracování v procesu hodnocení a který je současně sám předmětem hodnocení zejména proto, že kvalita údajů v něm obsažených též významně ovlivňuje kvalitu hodnocení realizace intervencí.

Výše uvedené hodnotící činnosti evaluační jednotky strukturálních fondů jsou obsaženy v evaluačním plánu pro hodnocení Rámce podpory Společenství, který navrhuje a aktualizuje evaluační jednotka strukturálních fondů a jehož znění a aktualizace schvaluje Monitorovací výbor Rámce podpory Společenství.

Plán obsahuje i položky věnované prohlubování odborných znalostí pracovníků evaluační jednotky strukturálních fondů a evaluačních pracovišť řídicích orgánů operačních programů.

Plán pamatuje i na tvorbu metodických pomůcek a technicko informačních materiálů napomáhajících dosažení jednotnosti přístupů k hodnocení, z čehož plyne lepší porovnatelnost jejich závěrů a tím i zvýšení vypovídací schopnosti hodnocení.

Evaluační jednotka strukturálních fondů naplňuje svou koordinační úlohu uplatňováním principu vzájemné provázanosti evaluačních aktivit jednotlivých evaluačních pracovišť řídicích orgánů programů intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU v neposlední řadě s vlastními evaluačními aktivitami. To zahrnuje i nezbytnou informační činnost. Z charakteru hodnocených intervencí či ze vzájemných souvislostí vyplývajících ze zadání některých evaluačních aktivit vyplývá nutnost spolupráce různých odborných skupin.

**Hodnocení účinnosti
systému implementace
pomoci ze strukturálních
fondů**

**Příprava pro další
programové období**

**Vazba na monitorovací
systém**

**Evaluační plán pro
hodnocení Rámce
podpory Společenství**

**Koordinační a metodická
role evaluační jednotky
strukturálních fondů**

Do kategorie koordinačních aktivit Evaluační jednotky strukturálních fondů náleží též snahy o standardizaci evaluace prostřednictvím vydávání metodických pomůcek, pořádání seminářů a další (často i neformální) výměny informací se zástupci evaluačních pracovišť programů intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů. Tato činnost přispívá k rozvíjení administrativní kapacity pro evaluaci. Její metodická část má přispět k zaručení kvality hodnocení a v konečném důsledku též k posílení úspěšnosti veřejných strukturálních intervencí zásluhou dobře prováděné evaluace.

Příkladem tvorby metodických pomůcek pro evaluace je tato Metodická příručka, která vznikla na základě publikace *The Evaluation of Socio-Economic Development - The Guide*.

Pracovní skupina pro evaluaci

Vhodným prostředím pro uplatnění koordinační úlohy Evaluační jednotky strukturálních fondů je zejména Pracovní skupina pro evaluaci a horizontální priority RPS (dále jen pracovní skupina). Tato pracovní skupina je jedním z pracovních orgánů Řídícího orgánu Rámce podpory Společenství (ŘO RPS). K jednání ji svolává a její jednání řídí vedoucí Evaluační jednotky strukturálních fondů. Pracovní skupinu tvoří zástupci řídicích orgánů operačních programů a Rámce podpory Společenství, platebního orgánu a případně dalších zainteresovaných subjektů. Důležitou úlohou pracovní skupiny je vznášení připomínek a návrhů k přípravě a aktualizaci evaluačních plánů jednotlivých evaluačních pracovišť, které jsou současně i plány čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu a technické pomoci ze strukturálních fondů uvolněných pro účely evaluace. Projednáním technické přípravy realizace evaluace, což zahrnuje projednání návrhů schvalovacích postupů výše uvedených plánů a projednání postupů zadávání provádění evaluací externím subjektům, přispívá tato pracovní skupina ke zvýšení transparentnosti těchto postupů, a tím i jejich přijatelnosti pro kontrolní orgány Evropské komise i orgány národní.

Pracovní skupina je též orgánem, který celkově sleduje přípravu a postup realizace jednotlivých aktivit evaluačního plánu a umožňuje docílit provázanosti činností jednotlivých pracovišť a dále součinnosti, potřebné k dosažení optimálního působení procesu evaluace na realizaci intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU.

Všechny návrhy jsou v předstihu projednávány i se zástupci Evropské komise, DG pro regionální politiku. To jednak opět přispívá k dosažení transparentnosti navrhovaných postupů a dále též umožňuje zakomponování evropské zkušenosti do návrhů ještě před jejich projednáním v pracovní skupině a nakonec poskytuje i předpoklad podpory ze strany zástupců Evropské komise při projednávání návrhů Monitorovacím výborem.

Pracovní skupina projednává též systémové otázky spojené s rozvíjením vnitřní (administrativní) kapacity hodnocení.

V neposlední řadě vytváří tato pracovní skupina vhodné prostředí pro předávání a výměnu důležitých informací souvisejících s evaluací.

Souhrnně řečeno, pracovní skupina pro evaluaci a horizontální priority projednává:

- přípravu evaluačního plánu;
- aktualizaci evaluačního plánu pro další rok;
- postup přípravy realizace evaluace;
- vytváření vnitřní kapacity pro evaluaci;
- věcnou přípravu realizace evaluačního plánu;
- návrhy postupů na čerpání prostředků technické pomoci pro účely evaluace a jeho schvalování;
- návrhy zpráv pro Monitorovací výbor RPS.

Kromě rozvíjení evaluačních aktivit uvnitř řídicích orgánů podporuje Evaluační jednotka strukturálních fondů rozvoj vnější evaluační kapacity, tedy povzbuzování externích subjektů k zaměření pozornosti na oblast evaluace a získávání resp. zlepšování jejich schopnosti evaluace provádět. V rámci této činnosti evaluační jednotka:

- uveřejňuje evaluační plán na webových stránkách Rámce podpory Společenství;
- uveřejňuje na webových stránkách Rámce podpory Společenství výzvu firmám a expertům v oblasti evaluace, aby se přihlásili ke spolupráci;
- uveřejňuje obdobné informace v tisku (HN);
- vyhodnocuje informace poskytnuté v reakcích na výzvu a sestavuje seznam subjektů vhodných pro zapojení do evaluace realizace pomoci ze SF;
- v seznamu rozlišuje jednotlivé subjekty podle jejich specializace.

Vzniklou databázi subjektů vhodných pro výkon hodnocení využívá evaluační jednotka strukturálních fondů k sestavování návrhů širších seznamů subjektů, jež mohou být vyzvány k podání návrhu na realizaci některého z projektů hodnocení podle evaluačního plánu (viz dále činnost odborných skupin).

Pracovními orgány, které navazují na činnost pracovní skupiny pro evaluaci a horizontální priority při realizaci jednotlivých aktivit evaluačního plánu, jsou odborné skupiny. Pro potřeby každého evaluačního projektu je vytvořena zvláštní odborná skupina. V souladu s náplní evaluačního projektu je každá odborná skupina složena ze:

- zástupců řídicích orgánů se zaměřením na náplň evaluačního projektu jmenovaných řídicími pracovníky řídicích orgánů;
- nejméně jednoho nezávislého odborníka na danou problematiku;
- zástupce EK, který do činnosti odborné skupiny vnáší evropskou evaluační zkušenost a garantuje přijatelnost českého postupu v oblasti evaluace viděnou z perspektivy EK;
- (dle možnosti) zástupců reálných/potenciálních příjemců pomoci a dalších zainteresovaných subjektů;

V mnoha případech jsou řídicí orgány zastoupeny v pracovní skupině pro evaluaci a horizontální priority a v odborných skupinách zastoupeny totožnými zástupci, což zvyšuje provázanost činnosti těchto orgánů.

Rozvíjení vnější kapacity pro hodnocení

Odborné skupiny pro sledování realizace evaluačních projektů

Odborné skupiny zaštiťují formou odborné oponentury realizaci daného projektu evaluačního plánu. Formou personálního propojení představují též velmi žádoucí vazbu na jednotlivé řídicí orgány, která je pro hladký průběh realizace často nezbytná. Formou připomínek se odborné skupiny podílejí již na přípravě zadávacích podmínek evaluačních projektů (Terms of Reference - ToR).

Následně projednávají a navrhují změny či doplnění širších seznamů subjektů, jež mají být vyzvány k podání návrhu na realizaci některého z projektů hodnocení podle evaluačního plánu. Tím vznikne užší seznam, který je předložen řídicímu orgánu (RPS).

Řízení pro výběr subjektu pro realizaci aktivity hodnotícího plánu pokračuje jednáním hodnotící komise, do níž navrhují své zástupce a též nezávislé odborníky členové odborné skupiny. Složení hodnotící komise schvaluje řídicí orgán.

Již v úvodu realizační fáze vykonává odborná skupina svou oponentní funkci vůči metodice realizace evaluační aktivity dle evaluačního plánu předkládané vybraným realizátorem. V roli hlavního oponenta pak setrvává odborná skupina po celou dobu realizace projektu až po prezentaci výsledků realizátorem.

Odborné skupině je též určen seminář k problematice projektu (pokud byl požadavkem ToR).

Odborná skupina vydává následně doporučení k využití výsledků realizace projektů.

Z charakteru zadání některých evaluačních aktivit a zejména proto, aby nedocházelo k nevhodnému zdvojení evaluačních činností, je v některých případech nezbytné přikročit k úzké spolupráci příslušných odborných skupin.

Zastoupení ČR v Technické skupině pro evaluaci EK

Evaluační jednotka strukturálních fondů zastupuje ČR v Technické skupině pro evaluaci Evropské komise, DG pro regionální politiku a tím plní funkci spojovacího článku mezi evaluačním procesem, který se rozvíjí v ČR a evaluačními aktivitami Evropské komise a ostatních členských států EU.

Spolupráce Evaluační jednotky Strukturálních fondů s evaluačními jednotkami členských zemí EU

Pro rychlé získání informací potřebných k praktickému rozvinutí procesu evaluace je bezpodmínečně nutná výměna praktických zkušeností s evaluačními útvary ostatních členských zemí EU. Proces výměny zkušeností byl v ČR nastartován s pomocí twinningových partnerů, v případě evaluační jednotky strukturálních fondů twinningových partnerů italských. Evaluační jednotka strukturálních fondů navazuje dále kontakty s evaluačními subjekty z dalších zemí EU, v neposlední řadě s evaluačními pracovišti řídicích orgánů intervencí spolufinancovanými ze strukturálních fondů EU v ostatních zemích Viszehradské čtyřky. V posledním jmenovaném případě pořádá Evaluační jednotka strukturálních fondů setkání zástupců evaluačních pracovišť řídicích orgánů intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU též za účasti zástupce technické skupiny pro evaluaci Evropské komise, DG pro regionální politiku.

Úlohu Evaluační jednotky strukturálních fondů lze stručně charakterizovat jako souhrn následujících činností:

- navrhování evaluačního plánu pro hodnocení Rámce podpory Společenství a aktualizaci tohoto plánu;
- metodická činnost;
- koordinační činnost, spolupráci a předávání informací s dalšími subjekty řídicími realizaci pomoci ze strukturálních fondů v ČR;
- vlastní realizace evaluačních projektů podle evaluačního plánu;
- rozvíjení evaluační kapacity;
- vytváření seznamu subjektů schopných realizovat evaluační projekty RPS;
- šíření informací o evaluaci SF, vzdělávání;
- zastoupení ČR v Technické skupině pro evaluaci EK;
- spolupráce s Evaluačními jednotkami členských zemí EU;
- řízení činnosti pracovní skupiny;
- řízení činnosti odborných skupin.

Evaluační jednotka strukturálních fondů, Pracovní skupina pro evaluaci a horizontální priority a odborné skupiny pro sledování jednotlivých projektů hodnocení se při své činnosti řídí zásadami popsanými v metodické příručce vydané Evropskou komisí k hodnocení socioekonomického rozvoje *The Evaluation of Socio-Economic Development - The Guide*.

5.4.2 Činnost evaluačních pracovišť řídicích orgánů programů intervencí spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU

Obdobné postupy popsané ve výčtu činností Evaluační jednotky strukturálních fondů uplatňují také evaluační pracoviště (tabulka kontaktů na evaluační pracoviště jednotlivých řídicích orgánů uvedena dále), která plní specifické úkoly hodnocení jednotlivých programů intervence spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU. Způsoby organizace těchto prací se však liší v závislosti na potřebách a zvláštích jednotlivých programů. Úkoly těchto hodnocení jsou více svázané s těmito programy, vyplývají z jejich charakteru a dovolují podrobnější přístup, který si vyžadují zvláštnosti každého programu. Tyto evaluační povinnosti jsou zakotveny v jednotlivých programových dokumentech, z nichž všechny obsahují kapitolu věnovanou hodnocení.

Řídicí orgány zabezpečily provedení hodnocení ex ante programových dokumentů pro stávající programové období nezávislými hodnotiteli a jejich následnou úpravu na základě závěrů a doporučení tohoto hodnocení.

Byla též provedena hodnocení dopadů programů na životní prostředí.

Střednědobé hodnocení (mid term) bude vzhledem ke zkrácenému programovému období 2004-2006 provedeno pouze v omezeném rozsahu.

Výměnu evaluačních zkušeností umožňovalo i zde twinningové partnerství.

Pozn.: Za zajištění evaluace ex post v termínu do 3 let po skončení programového období odpovídá Evropská komise ve spolupráci s Českou republikou a příslušnými řídicími orgány.

V průběhu uskutečňování programů budou evaluační pracoviště řídicích orgánů programů sledovat dosažený pokrok realizace a úspěšnost naplňování opatření, priorit a cílů v úzké vazbě na činnost monitorovacího systému MSSF a podávat o tom pravidelné zprávy monitorovacím výborům.

Spolupráci všech evaluačních pracovišť předpokládá příprava podkladů pro další programové období, tj. provedení hodnocení ex ante, které zahrnuje analýzu předností, slabých stránek a národního potenciálu, předběžné posouzení účinnosti uvažovaných operací strukturálních fondů, zjištění jejich celkového dopadu na posílení hospodářské a sociální soudržnosti Společenství a na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a odstraňování zaostávání nejvíce znevýhodněných regionů.

V rámci hodnocení ex ante bude posouzeno, nakolik strategie a zvolené konkrétní cíle odpovídají charakteru regionů, jichž se pomoc týká, včetně demografických trendů a očekávaného dopadu plánovaných priorit intervence. Bude provedena i kvantifikace cílů v porovnání s výchozí situací, tam, kde je to možné. Dále bude ověřena relevance navrhovaných prováděcích a monitorovacích ustanovení a soulad s politikami Společenství ve smyslu pokynů, které k nim vydá Evropská komise. Zohledněny budou dosavadní výsledky hodnocení ze současného programového období.

Nastavení procesu hodnocení ex ante má umožnit provádění hodnocení souběžně s přípravou národního rozvojového plánu resp. národního strategického referenčního rámce (NSRF) a dále jednotlivých programů sociálně ekonomického rozvoje a stát se jejich součástí. To předpokládá úzkou vzájemnou interakci Pracovní skupiny pro hodnocení a HP a Pracovní skupiny pro programování.

Závěry a doporučení hodnocení ex ante poslouží k průběžné úpravě plánovacích a programových dokumentů již v době jejich vytváření a k docílení soudržnosti strukturálních intervencí s cíli a politikami Společenství.

V souvislosti s návrhy nových legislativních předpisů Evropských Společenství týkajících se strukturálních fondů EU je očekáváno posílení významu evaluace uskutečňování pomoci ze těchto fondů v příštím programovém období, a tím i zvýšení jejího příspěvku ke zlepšování účinnosti této pomoci.

5.5 Zlatá pravidla

- | |
|---|
| 1. Evaluační kapacita se nevytvoří sama od sebe. Je třeba ji naplánovat a to vyžaduje určitý čas. Může jít o čtyři až šest let. Je třeba vytvořit politiku, která je souborem priorit, a strategii, která postupem doby zvýší kapacitu jak ve vztahu ke straně poptávky (ti kdo zadávají evaluaci) tak ke straně nabídky (ti, kdo poskytují služby pro evaluaci). |
| 2. Základní princip, který je třeba zapracovat do každého evaluačního systému, je profesionální nezávislost a nestrannost evaluace vzhledem k zájmům, které se budou snažit evaluaci a její závěry ovlivnit. |
| 3. V raném stádiu plánování evaluace je třeba jistého formálního nařízení, abychom zdůvodnili povinnost evaluovat. To vytvoří právní rámec, ve kterém se mohou vyskytnout další organizační inovace, a který poskytne prostředky pro překonání počátečního odporu, na který bezpochyby narazíme. |
| 4. Přestože neexistuje jednotná strategie tvorby evaluační kapacity, existují určité prvky, jako např. tvorba specializovaných jednotek uvnitř veřejné správy a zavedení školení a profesního rozvoje, které jsou nezbytné v raném stádiu. |
| 5. Musíme zajistit kompromis mezi jednotlivými evaluačními záměry, jako jsou například povinnost zodpovídat se, řízení a získávání znalostí. Rovnováha mezi jednotlivými záměry se bude v průběhu tvorby evaluace měnit. Není rozumné považovat tyto kompromisy za problém, je pouze třeba je zvládnout. |

6. Jak již bylo zdůrazněno na jiném místě Příručky, je třeba si uvědomit, že se zabýváme evaluací socioekonomického rozvoje. Mnoho aspektů strategie, kterou jsme popsali výše, zvláště důležitost vertikální a horizontální vazby mezi jednotlivými úrovněmi státní správy a postup směrem k zapojování více zainteresovaných subjektů ze všech úrovní včetně občanské společnosti, vyplývá z požadavků na socioekonomický rozvoj.
7. Přestože tato publikace zaujala pohled zdůrazňující řízení shora a povinnosti veřejné a státní správy, není to jediný způsob rozvoje evaluační kapacity. V některých větších státech se silnou tradicí sociálně vědného výzkumu a s aktivní občanskou společností roste evaluační kapacita mimo rámec státu. Tento pohled zdůrazňuje odpovědnost všech zúčastněných stran za vývoj evaluačního systému a evaluační kultury. I když počáteční odpovědnost je na straně veřejné správy, je žádoucí přesunout se co nejrychleji do fáze, kdy odpovědnost přijmou a převezmou skupiny odborníků a občané, kteří si chtějí zajistit svá demokratická práva.
8. Přestože z počáteční a plánované investice do rozvoje evaluační kapacity můžeme mnoho získat, nejde o jednorázový proces. S realizací nových programů vznikají nové organizace a nabírají se noví pracovníci. Je třeba opakovat procesy vytváření kontaktů, školení pracovníků, vyjasňování rolí a podpory nezávislosti a profesionalizace, jinak by propracované systémy mohly začít zaostávat a nepřizpůsobit se novým okolnostem.
9. Strana nabídky a strana poptávky evaluace jsou vzájemně závislé. Měli bychom vyvinout nejen snahu zamezit vytvoření propasti mezi těmi, kdo evaluaci zadávají a těmi, kdo ji zpracovávají, ale kooperativní vztah mezi oběma stranami by se měl stát normou. Tento proces můžeme podpořit rozvojem odborných společenství, evaluačních spolků a vzdělávacími programy, na kterých se budou podílet obě strany evaluační komunity.
10. V této části publikace, stejně jako v jejích jiných částech, jsme se zmiňovali o evaluačních standardech, směrnících a etice. Zkušenosti ze světa standardů ukazují, že iniciativy ukládání standardů shora jsou zřídka efektivní. Formalizovaný systém standardů se nejlépe vyvíjí až po určitém období výměny a debaty uvnitř praktické komunity.
11. Ve čtvrtém stádiu se znovu objevuje původní účel evaluace - povinnost zodpovídat se. Tento problém v sobě zahrnuje otázku řízení výkonnosti, jež je také nedílnou součástí reformy současného veřejného sektoru a nového veřejného řízení. Zkušenosti naznačují, že řízení výkonnosti můžeme zahrnout do evaluací až ve 4. fázi, kdy je systém již dostatečně silný a nedojde tedy k narušení ostatních cílů evaluace. To ovšem neznamená, že bychom měli opomíjet rozdíl mezi evaluací a řízením výkonnosti, obdobně jako neopomíjíme rozdíl mezi evaluací a auditem. Silný evaluační systém by měl být nicméně schopen poskytnout informace relevantní také pro řízení výkonnosti.

6. Kontakty na evaluační pracoviště řídicích orgánů

Řídicí orgán	Jméno	Pozice	Telefon	E-mail	Adresa
Rámce podpory Společenství	Ing. Eva Píšová	vedoucí evaluační jednotky strukturálních fondů, zástupkyně ředitelky odboru Rámce podpory Společenství	224 861 214	Eva.Pisova@mmr.cz	Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor Rámce podpory Společenství, Staroměstské náměstí 6 110 15 Praha 1
Společného regionálního operačního programu	Ing. Rostislav Mazal Ing. Miloslav Žiak	oddělení monitoringu a analýz SROP	224 861 379 224 861 144	Rostislav.Mazal@mmr.cz Miloslav.Ziak@mmr.cz	Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor Řídicího orgánu SROP a JPD Praha, Staroměstské náměstí 6 110 15 Praha 1
OP Průmysl a podnikání	Ing. Bohumil Jelinek	Referent pro hodnocení oddělení koordinace odboru strukturálních fondů	224 062 909	Jelinek@mpo.cz	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor strukturálních fondů, oddělení koordinace, Na Františku 32, 110 15 Praha 1, Pracoviště: Politických vězňů 20, Praha 1
OP Infrastruktura	Ing. Petr Novák	Odbor integrovaného financování	267 122 252	Petr_novak_940@envv.cz	Ministerstvo životního prostředí, odbor integrovaného financování, Vršovická 65, 100 10, Praha 10
OP Rozvoj lidských zdrojů	Mgr. Vít Ušela	Odbor řízení pomoci z ESF Oddělení koncepce, koordinace a fin. řízení	257 196 833	vít.usela@mpsv.cz	Ministerstvo práce a sociálních věcí Na Poříčním právu 1 128 01 Praha 2
OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství	Ing. Lucie Polednová	referent oddělení pro monitoring a hodnocení	221 812 911	lucie.polednova@mze.cz	Ministerstvo zemědělství, odbor Řídicí orgán, Těšnov 17, 117 01 Praha 1



7. Slovníček pojmů

Adicionalita (Additionality)

Adicionalita je jedním z principů intervencí strukturálních fondů EU. Adicionalita znamená, že podpora Společenství socioekonomickému rozvoji nemá suplovat úsilí národních vlád. Jinými slovy, vlastní financování státu celkově zůstává přinejmenším stejné k tomu, jaké bylo před příspěvkem ze strukturálních fondů. Ověření tohoto principu je vykonáváno na národní úrovni v kontextu finanční kontroly a ne evaluace jako takové. Termín adicionalita se rovněž používá k popisu čistých výsledků intervence identifikovaných při evaluaci.

Analýza efektivity nákladů (Cost-effectiveness analysis)

Tato analýza je evaluačním nástrojem, který hodnotí účinnost. Přiřazuje čisté efekty intervence (musí být vyhodnoceny zvlášť) potřebným finančním vstupům. Kritériem může být například měrná cena (například náklady na jedno nově vzniklé pracovní místo). Toto kritérium je následně porovnáváno s kritérii jiných intervencí

Audit

Ověření legálnosti a regulérnosti použitých zdrojů. Výsledkem auditu je nález ve smyslu předem známých a vyjasněných obecných kritérií a standardů. Hlavním účelem auditu je zajistit splnění požadavků.

Beneficient (Beneficiary)

Je osoba nebo organizace, která je přímo dotčena intervencí (plánovaně i neplánovaně). Beneficienti získávají podporu, služby a informace a využívají zařízení, která byla vytvořena s podporou (například rodina využívající telefonní síť, která byla zmodernizována díky intervenci). Někteří lidé mohou být beneficienty bez toho, že by přímo patřili do cílové skupiny. Podobně ne všichni členové cílové skupiny (způsobilé skupiny) patří mezi beneficienty programu či intervence.

Benchmarking

Kvalitativní a kvantitativní standard k porovnání provedení intervence. Benchmarking je usnadněn, existují-li na národní a regionální úrovni komparativní informace dobré a horší praxe. Termín benchmarking je rovněž používán při srovnání kontextových podmínek mezi územími.

Cílová skupina (Target group)

Všechny osoby a organizace, kterým je intervence přímo určena (např. nezaměstnaní, podnikatelé). Způsobilými osobami jsou míněni všichni potenciální přímí beneficienti. Jen část z nich je intervencí ovlivněna. Toto pojetí je užší, než pojem zainteresované osoby (concerned public), který zahrnuje předpokládané a nepředpokládané beneficienty.

Dislokace (Displacement effect)

Efekt v jedné oblasti získaný na úkor jiné oblasti. Efekt dislokace může být zamýšlený i nezamýšlený. Jsou-li efekty dislokace nezamýšlené, je pro získání čistých efektů nutné je odečíst od hrubých efektů. Tento pojem je někdy používán ve vztahu k efektům intervence týkajícím se jednoho beneficianta na úkor jiného v rámci stejného území.

Dodatečná evaluace (Ex post evaluation)

Dodatečná evaluace rekapituluje a posuzuje celý program, především jeho dopady. Jejím cílem je analyzovat použití zdrojů a podat zprávu o účinnosti a výkonnosti intervencí a rozsah naplnění očekávaných efektů. Zaměřuje se na faktory úspěchu a selhání a na udržitelnost výsledků a dopadů. Snaží se vyvodit závěry, které bude možné generalizovat a aplikovat na další programy nebo regiony.

V ideálním případě by výsledky této evaluace měly být dostupné v době plánování dalšího programu, to znamená alespoň rok před koncem programu. Nicméně pro posouzení dopadů se ex post evaluace musí provést dva nebo tři roky po skončení programového období. Před uplynutím této doby je většinou těsně před koncem programového období vyžadováno prozatímní posouzení společně s ex ante evaluací následujícího období.

Je-li prováděna systematicky, je analýza dopadů vždy rozsáhlý úkon. Ex post evaluace proto většinou zahrnují výzkum v terénu a konají se během delších období trvajících od dvanácti do osmnácti měsíců.

Dopad (Impact)

Pozitivní nebo negativní, primární a sekundární dlouhodobý efekt přímo nebo nepřímo vytvořený intervencí, zamýšlený nebo nezamýšlený.

Efekt/účinek (Effect)

Socioekonomická změna plynoucí přímo nebo nepřímo z realizované intervence. Efekty zahrnují výsledky a dopady intervence, ať již pozitivní, negativní, očekávané nebo neočekávané. Pojem efekt nelze použít při popisu výstupů.

Efektivita (Efficiency)

Efekty získané za přiměřenou cenu. Míra, jak hospodárné jsou zdroje a vstupy (peněžní prostředky, odborné znalosti, čas atd.) přeměněny na výsledky.

Ekonometrická analýza (Econometric analysis)

Ekonometrické modely se používají k simulaci hlavních ekonomických procesů na regionální, národní a mezinárodní úrovni. Existuje velká škála různých modelů, které vycházejí z rozdílných makroekonomických teorií. Ekonometrické modely se používají především při předvídání budoucích trendů. Používají se také v evaluacích socioekonomického rozvoje (zejména při evaluacích intervencí na trhu práce), kde dokáží kvantitativně vyhodnotit čisté následky veřejné intervence na většinu makroekonomických ukazatelů (zaměstnanost, investice, úspory, atd.). Modely obvykle lépe odhadují efekty strany poptávky než efekty strany nabídky.

Evaluabilita (Evaluability)

Evaluabilita je rozsah, v jakém může být aktivita nebo program spolehlivě a věrohodně evaluován. Stanovení evaluability vyžaduje rané posouzení navržené aktivity, aby bylo možné zjistit, zda jsou cíle dostatečně určené a jejich výsledky ověřitelné.

Evaluace v polovině období (Mid term evaluation)

Evaluace v polovině období je prováděna během druhé fáze programového cyklu, během implementace intervencí. Na základě závěrů evaluace v polovině období se během programového cyklu provádí úpravy. Tato evaluace kriticky posuzuje první výstupy a výsledky intervence. Hodnotí také finanční vedení programu a kvalitu monitoringu a implementace. Ukazuje, zda a jak byly vykonány původní záměry a tam, kde je třeba, kontroluje, zda byly v původních cílech provedeny faktické změny. Porovnáním s počáteční situací zdůrazňuje změny v obecném ekonomickém a sociálním kontextu a posuzuje, zda cíl je i nadále relevantní.

Evaluace v polovině období se opírá především o informace získané z monitorovacího systému, ale také z předběžné evaluace a kontextuálních údajů. Obecně se skládá z krátkých a důkladných úkonů, které jsou zaměřené především na výsledky evaluovaného programu, aniž by důkladně analyzovala dopady, které se ještě neprojevíly. Nicméně je možné a vhodné podívat se na důkladné a tematické evaluace předchozích programů, pokud jsou takové analýzy k dispozici. Evaluace v polovině období má „formativní“ povahu, to znamená, že tvoří přímou zpětnou vazbu vedení programu, který napomáhá zdokonalit.

Externí evaluace (External evaluation)

Evaluace veřejné intervence vykonávaná osobami, které nejsou součástí orgánu zodpovědného za její implementaci. Například tým složený ze soukromých konzultantů, výzkumníků a osob patřících do veřejných organizací bez vztahu k těm, které jsou za intervenci odpovědné. Externí evaluace jsou často považovány za více nezávislé, nestranné a proto věrohodnější.

Faktorová analýza (Factor analysis)

Faktorová analýza je statistický nástroj používaný k nalezení korelace (souvislosti) mezi více proměnnými. Používá se zejména v případě, že se analyzuje rozsáhlý soubor dat (získaný například z rozsáhlého průzkumu), který se týká velkého množství jednotlivců. Nástroj odhaluje seskupení dat a vztahy příčiny a následku.

Formativní evaluace (Formative evaluation)

Evaluace, která je míněna jako podpora programových aktérů (tj. manažerů a přímých aktérů). Cílem této evaluace je zlepšit jejich rozhodování a výkonnost. Nejčastěji se uplatňuje v průběhu implementace veřejné intervence (průběžná evaluace, evaluace v polovině období). Jejím předmětem bývají především implementační procesy, jejich efektivnost a relevantnost.

Hodnocení dopadu na životní prostředí (EIA - Environmental Impact Assessment)

Hodnocení dopadu na životní prostředí sleduje veškeré důsledky individuálního projektu na životní prostředí. Toto hodnocení bývá povinnou přílohou projektů žádajících o podporu z veřejných zdrojů. EIA hodnotí očekávané a neočekávané (které jsou častější) dopady. Sestává ze dvou kroků: Prověřování (screening) a určení rozsahu evaluace (scoping). Dopadem programů na životní prostředí se zabývá strategické hodnocení dopadu na životní prostředí (Strategic Environmental Assessment).

Hodnocení dopadu na životní prostředí. (Strategic Environmental Assessment).

SEA se zabývá hodnocením dopadů strategií, plánů, programů a skupin projektů na životní prostředí. Je podobným nástrojem jako EIA. Existují dva hlavní typy SEA: sektorový (je-li v rámci jednoho sektoru mnoho nových projektů) a regionální (je-li v rámci regionu plánován širší ekonomický rozvoj).

Hodnocení ekonomického dopadu (Economic Impact Assessment)

Za pomoci hodnocení ekonomického dopadu vyhodnocujeme a předvídáme předpokládaný ekonomický dopad intervence. Toto hodnocení je postaveno na analýze příčiny a následku intervence a je důležité při hodnocení projektu. Hodnocení ekonomického dopadu může být provedeno před, během a po ukončení projektů a hodnotí přidanou hodnotu intervence a zda-li byla intervence oprávněná.

Institucionální kapacita (Institutional capacity)

Schopnost institucí plnit specifické úkoly a zadání.

Interní evaluace (In house evaluation)

Evaluace vykonávaná evaluačním týmem náležejícím k orgánu zodpovědnému za program. Interní evaluace je nezávislejší, pokud evaluační tým není ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti s aktéry implementujícími intervenci. Jinak by se jednalo o formu sebehodnocení.

Klastrová analýza (Cluster analysis)

Statistická analýza dat, která zařazuje jednotlivé jevy (osoby, věci, události, atd.) do skupinek neboli klastrů. Asociace mezi jevy zařazenými do stejného klastru je vysoká (jevy mají k sobě blíž), naopak nízká mezi jevy z různých klastrů.

Konstruktivismus (Constructivism)

Konstruktivismus je filozofické ukotvení, které v rámci společenských věd předpokládá, že lidské vědění je vytvářeno díky individuální zkušenosti a sociálním interakcím. Konstruktivisté tvrdí, že pozorování nám dovoluje pouze částečný popis situace, neboť každý pozorovatel pozorované nějak konstruuje. V evaluacích je tento přístup důležitý, protože upozorňuje na důležitost role, kterou hraje evaluátor.

Logické modely (Logic models)

Souhrnný termín, který označuje modely popisující programy a jejich souvislosti, návrhy, vstupy, logiku intervence, implementační řetězce, výstupy a výsledky. Modely mohou být relativně jednoduché (jako například logický rámec) anebo složitější (například model vycházející z teorie změny).

Mainstreaming

Tento termín ve vztahu k rovným příležitostem označuje systematické zohledňování specifických priorit a potřeb mužů a žen ve všech aspektech intervence, od jejího návrhu, realizace až po monitoring a evaluaci. Mainstreaming lze rovněž použít i na další prioritní dopady.

Mrtvá váha (Deadweight)

Změna, která nastala následně po veřejné intervenci, avšak ke které by došlo i bez této intervence. Pro odhad efektu mrtvé váhy je obvykle nutný průzkum mezi přímými beneficiáři a komparativní analýza těch, kteří nejsou účastníky intervence.

Politika (Policy)

Soubor různých aktivit zaměřených na jednotlivé úkoly nebo obecné cíle. Tyto aktivity často narůstají několik let.

Povinnost zodpovídat se (Accountability)

Povinnost aktérů zúčastněných na realizaci veřejné intervence poskytnout politickým orgánům a široké veřejnosti informace a vysvětlení k očekávaným a skutečným výsledkům intervence s ohledem na řádné využití veřejných zdrojů. Evaluace může pomoci vysvětlit, jak byly použity veřejné prostředky, jaké to mělo efekty a zda použití prostředků bylo oprávněné.

Program (Programme)

Soubor finančních, organizačních a lidských intervencí uspořádaných k dosažení cílů daného časového období. Program je vymezen prostřednictvím času a finančních prostředků.

Projekt (Project)

Nedělitelná činnost vymezená časovým rozvrhem a rozpočtem.

Průběžná evaluace (Ongoing evaluation)

Evaluace, která trvá během celého období realizace intervence. Tato forma evaluace doprovází monitoring výstupů a výsledků. Často je s monitoringem zaměřována. Výhodou ongoing evaluace je, že připouští účinnou spolupráci mezi evaluátorem a programovými manažery, kteří na oplátku snáze přijímají závěry a doporučení. Ongoing evaluace je sérií hloubkových studií skládajících se z postupných analýz evaluačních otázek, které se během implementace objevily. Obecně vzato, ongoing evaluace jsou ve svém účelu formativní.

Předběžná evaluace (Ex ante evaluation)

Předběžná evaluace probíhá na začátku cyklu před přijetím programu. Tato forma evaluace pomáhá zajistit maximální věcnost a promyšlenost programu. Výsledky ex ante evaluace mají být zahrnuty do programu při procesu rozhodování.

Předběžná evaluace se zaměřuje především na analýzu silných a slabých stránek a na potenciál členské země, regionu nebo odvětví, jichž se program týká. Poskytuje odpovědným úřadům prvotní závěry o tom, zda otázky rozvoje byly správně určeny, zda navržená strategie a úkoly jsou relevantní, zda existuje spojitost mezi komunitní politikou a směrnicemi, zda jsou očekávané dopady realistické, atd. Návrhem jasných a pokud možno kvantifikovaných úkolů, zároveň poskytuje nezbytné podklady pro monitoring a pro budoucí evaluace. Předběžná evaluace pomáhá specifikovat výběrová kritéria pro výběr projektů a zajišťuje, že jsou respektovány priority komunity. Konečně tím, že umožňuje jasná vysvětlení učiněných voleb a jejich očekávaných efektů, pomáhá zajistit transparentnost procesu rozhodování.

Evaluace ex ante se tematicky zabývá především hodnocením sociální a hospodářské situace, hodnocením ekologické situace v daném regionu a také hodnocením rovných příležitostí (především rovných příležitostí mužů a žen).

Relevance

Vhodnost/přiměřenost cílů intervence s ohledem na socioekonomické problémy, které chce intervence řešit. Otázka relevance je zejména důležitá u ex ante evaluací, neboť se zaměřují na vybranou strategii nebo její oprávněnost. V rámci mid term evaluací je vhodné zkontrolovat, zda se socioekonomický kontext vyvinul podle očekávání.

Souhrnná/sumativní evaluace (Summative evaluation)

Evaluace vykonávaná po realizaci programu, k posouzení, zda naplnil své cíle a zda byl prospěšný pro všechny, kterým byl určen.

Strom cílů (Objective tree)

Hierarchický model cílů veřejné intervence, který spojuje jednotlivé cíle s celkovými cíly. Strom cílů programu vysvětluje celkovou logiku intervence.

Synergie (Synergy)

Různé veřejné intervence (případně různé součásti intervence) mají dohromady dopad větší než je jejich prostý součet. O synergii obvykle hovoříme v případě pozitivních dopadů (i když se můžeme setkat také s negativní synergií nebo tzv. antisynergií).

Tématická evaluace (Thematic evaluation)

Evaluace souboru vybraných intervencí určených specifické prioritě, která prochází konkrétní zemí, regionem, odvětvím.

Účinnost (Effectiveness)

Skutečnost, že bylo dosaženo cílů a byly získány očekávané výsledky a efekty. Rozsah, v jakém bylo dosaženo (nebo se očekává, že bude dosaženo) cílů intervence, přičemž se bere v úvahu jejich poměrný význam.

Udržitelnost (Sustainability)

Trvalost efektů ve středně a dlouhodobém horizontu. Efekt je udržitelný, jestliže přetrvává i poté, co ustane jeho financování prostřednictvím intervence. Není udržitelný, jestliže aktivita nedokáže vytvořit své vlastní zdroje nebo je-li doprovázena negativními efekty (zejména na životní prostředí).

Užitečnost (Utility)

Skutečnost, že dopad získaný na základě intervence odpovídá potřebám společnosti a řešeným socioekonomickým problémům. Užitečnost je speciálním evaluačním kritériem, neboť si nevšímá stanovených cílů intervence. Použití toto kritérium je rozumné, jsou-li cíle špatně určeny, nebo se objevilo mnoho neočekávaných efektů.

Vstup (Input)

Finanční, lidské a materiálové zdroje použité pro intervenci.

Výsledek (Outcome/Result)

Pravděpodobný nebo dosažený krátkodobý a střednědobý efekt výstupu intervence.

Výstup (Output)

Výrobky, kapitálové zboží a služby, které jsou výsledkem intervence.

Vzorek (Sample)

Vzorek reprezentuje skupinu (populaci), která je zkoumána. Vzorek je „reprezentativní“ v případě, že výsledky výzkumu je možné zobecnit na celou populaci.

Zadávací podmínky (Terms of Reference - ToR)

Dokument ToR vymezuje práci a její časový rozvrh, jak musí být vykonána evaluačním týmem. Obvykle výslovně uvádí rozsah evaluace a stanovuje hlavní náměty a otázky. Shrnuje dostupné znalosti, naznačuje evaluační metodu, ale rovněž ponechává prostor pro návrhy uchazečů. Popisuje rozdělení prací a odpovědností mezi osoby účastnící se evaluačního procesu. Přesně stanovuje časový plán a je-li to možné i rozpočet. Specifikuje požadovanou kvalifikaci kandidátského týmu a kritéria, na jejichž základě bude evaluační tým vybírán.

Zadavatel (Commissioner)

Osoba nebo organizace, která rozhodne o zahájení evaluace. Výhodou zadavatelů je, že prostřednictvím zadání mohou výslovně stanovit své priority. Zadavatel řídí práci evaluačního týmu přímo, nebo prostřednictvím odborné skupiny, či jiného evaluačního orgánu utvořeného k tomu účelu z dalších zainteresovaných subjektů.

Zainteresované subjekty (Stakeholders)

V příručce používáme také slovní spojení zúčastnění aktéři. Jedná se o jednotlivce, skupiny či organizace, kteří mají zájem na hodnocené intervenci případně na samotné evaluaci (především osoby odpovědné za rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků, řídicí pracovníci programů, zástupci dotčené veřejnosti). Toto je nejužší vymezení zainteresovaných subjektů. Například v případě intervence, která podpoří vznik nového hotelu, patří mezi zainteresované subjekty také noví hoteliéři (příímí beneficiáři intervence), profesionálové z oblasti turismu, původní hoteliéři, turisté, ochránci přírody a stavitelé.