



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

# Evaluace Evropského sociálního fondu v období 2014-2020: výzvy pro českou evaluační komunitu

Vladimír Kváča  
MPSV



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Obsah prezentace

- Legislativní rámec Evropské unie
- Současná evaluační praxe v ČR
- Výzvy pro jednotlivé evaluační aktéry
- Formulace „evaluovatelných“ politik/programů
- Kroky k lepší budoucnosti

# Vývoj na úrovni EU



# Postoje Evropské komise

*(návrh legislativního balíčku ke kohezní politice, návrh „guidance“ dokumentu k monitoringu a evaluacím v ESF)*

- Proklamace o „results-based“ politice přináší větší důraz na evaluace:
  - Hlavním účelem evaluací je zlepšení implementačního designu programů
  - Požadavek jasnějšího vyjádření cílů politik
  - Postupná implementace politiky orientované na výsledky (evaluace je nástrojem zlepšování)
  - Ověření základních principů: efektivnost, účinnost, dopad
  - Jedním ze základních úkolů evaluací: identifikovat efekty přímo přičitatelné intervencím ESF (tj. dopadové evaluace)
  - Podrobné info viz. EVALSED ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm))



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Posílení role evaluačního plánu

- Přísluší každému operačnímu programu, pokud stát uzná za vhodné, lze stanovit národní, multiregionální či evaluační plán pokrývající několik OP
- Řídící orgán předloží evaluační plán na první jednání monitorovacího výboru. S jeho sestavením mohou pomoci evaluátoři v rámci ex-ante evaluací. Komise doporučí jeho schválení
- Evaluační plán je revidován (doporučeno minimálně 1x ročně) a schvalován (vč. případných změn) MV
- Evaluační plán obsahuje:
  - Seznam plánovaných evaluací, jejich předmět a odůvodnění; Užité metody a požadavky na data; Opatření, že požadovaná data budou dostupná či sbíraná; Harmonogram; Užité vnitřní/vnější/kombinované expertízy; Zapojené lidské zdroje; Případně tréninková mapa; Strategie využití a komunikace evaluací; Rozpočet implementace plánu
- Členský stát samozřejmě může provést i ad hoc evaluaci (tedy nepředvídanou evaluačním plánem)

# Evaluace ex-ante

- Odpovědné jsou členské státy/regiony
- Cílem: zlepšování programování; ověření základny pro výsledkové indikátory (result indicators) a porozumění datovým potřebám budoucí evaluace
- Tyto evaluace (s obsaženým shrnutím dané evaluace) se předkládají Komisi spolu s operačním programem

# Evaluace ex-ante

- Hlavní oblasti pro ex-ante evaluace
  - Programová strategie (konsistence programových cílů, výzvy (challenges) a potřeby programu jsou v souladu s cíli strategie Evropa 2020, konsistence programových cílů s výzvami a potřebami, propojení mezi podporovanými operacemi a očekávanými výstupy a výsledky; ověření zda jsou plánovaná opatření v souladu s horizontálními principy)
  - Indikátory, monitoring a evaluace (indikátory programu budou relevantní a jasné; existují dostupná kvantifikovaná vstupní data a cílové hodnoty indikátorů, jsou stanoveny milníky – dílčí cíle; základem kvalitní a spolehlivý monitorovací systém)
  - Konsistence finančních alokací (alokace rozpočtových zdrojů bude v souladu s cíli programu)
  - Přispění ke Strategii Evropa 2020
  - Strategic environmental assessment (ověření vlivu plánů a programů na životní prostředí členským státem)

# Evaluace v průběhu programového období (on-going)

- Tyto evaluace mohou být horizontální, pokrývající jeden či více OP, prioritní osy, témata napříč programy atd.
- Alespoň jedenkrát by měly zhodnotit, jak podpora z Fondů přispívá cílům jednotlivých prioritních os
- Prováděny experty funkčně nezávislými na orgánu zodpovědném za implementaci programu (interní experti vyloučení nejsou, nezávislost se předpokládá v případě, že evaluátoři nejsou v přímé hierarchické vazbě na útvar odpovědný za implementaci programu)
  - Evaluace implementace (raději v dřívějších stadiích implementace)
  - Evaluace dopadu
    - Theory-based evaluace dopadu
    - Kontrafaktuální evaluace dopadu
    - Oba typy se doplňují



- Souhrnná zpráva
  - Souhrnnou zprávu shrnující zjištění evaluací předloží ŘO do prosince 2020
  - Poskytuje kvalitativní zhodnocení výstupů a výsledků programu a poslouží tak jako podklad pro ex-post evaluaci i přípravu dalšího programového období
- Evaluace ex-post
  - Zhodnocení účinnosti a účelnosti Fondů a jejich příspěví prioritám inteligentního, udržitelného růstu podporujícího začlenění
- Transparentnost
  - Evaluace jsou kontrolovány MV, který ohledně nich vydává doporučení, a v el. verzi zaslány EK
  - Evaluace jsou uveřejňovány (nejlépe na internetu). Doporučeno, aby obsahovaly shrnutí v AJ

# Shrnutí

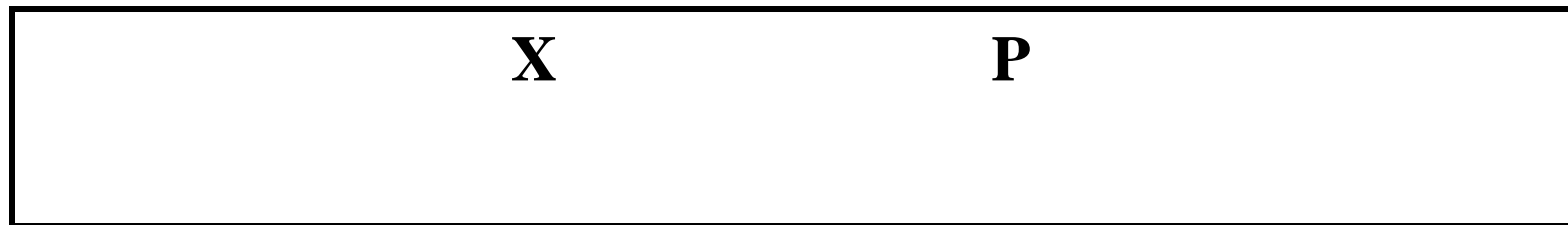
- Evaluace jsou čím dál důležitější
- Posílení odpovědnosti monitorovacího výboru za evaluace
- Součástí ex-ante evaluace je posouzení evaluovatelnosti programu
- Lepší sladění monitoringu a evaluací
- Větší pozornost dopadovým evaluacím (není preference kontrafaktuální či theory-based metod).
- Zveřejňování evaluačních zpráv

# Současná zkušenost

## Evaluační design



# Typický Design: Post-test účastníků projektu



Účastníci projektu



Potřebujeme doplnit chybějící údaje jinými prostředky:

- Jaká změna se objevila během *životnosti* projektu?
- Co by nastalo bez projektu (counterfactual)?
- Do jaké míry je tato změna pravděpodobně udržitelná?

## Evaluace na konci projektu



evropský  
fond pro  
regionální  
rozvoj



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Longitudinální kvaziexperimentální

$P_1$	X	$P_2$	X	$P_3$	$P_4$
$C_1$		$C_2$		$C_3$	$C_4$

Účastníci projektu

Srovnávací skupina

Výchozí stav Průběžná

Evaluace na konci projektu

Evaluace ex-post

Zdroj: presentace Jima Rughe, Stockholm, září 2011



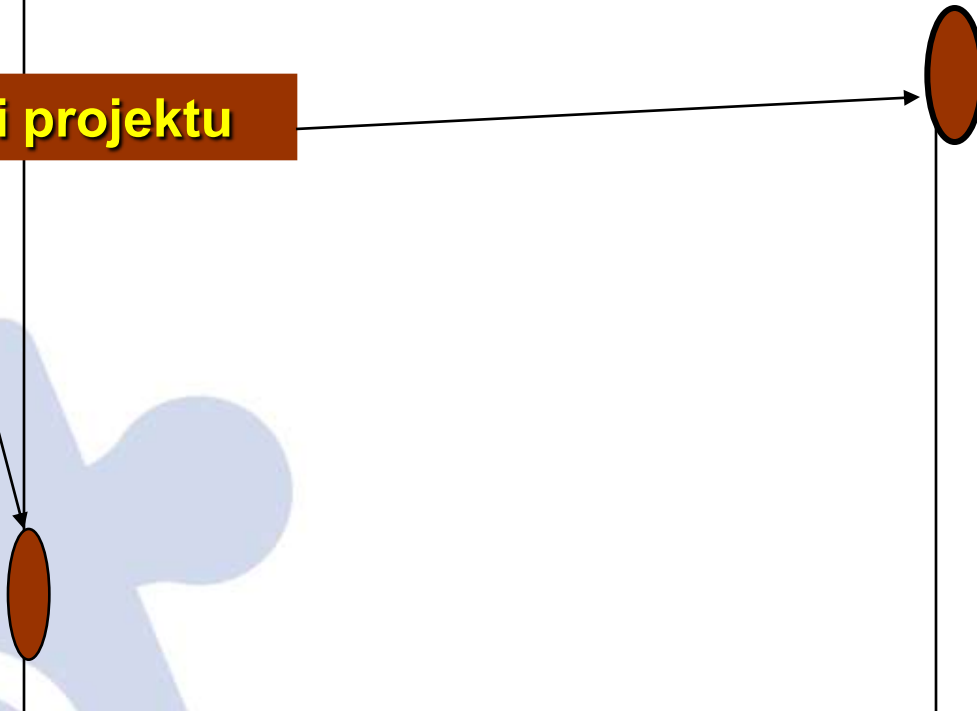
OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Před + po projektu; bez srovnání



**Účastníci projektu**



**Výchozí stav**

***Evaluace na konci projektu***

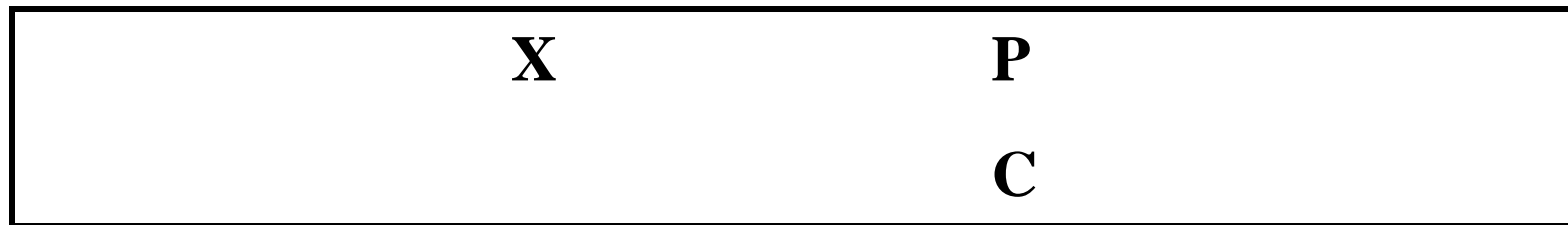
Zdroj: prezentace Jima Rughe, Stockholm, září 2011



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Pouze post-test projektu a srovnání



Účastníci projektu

Srovnávací skupina

***Evaluace na konci projektu***

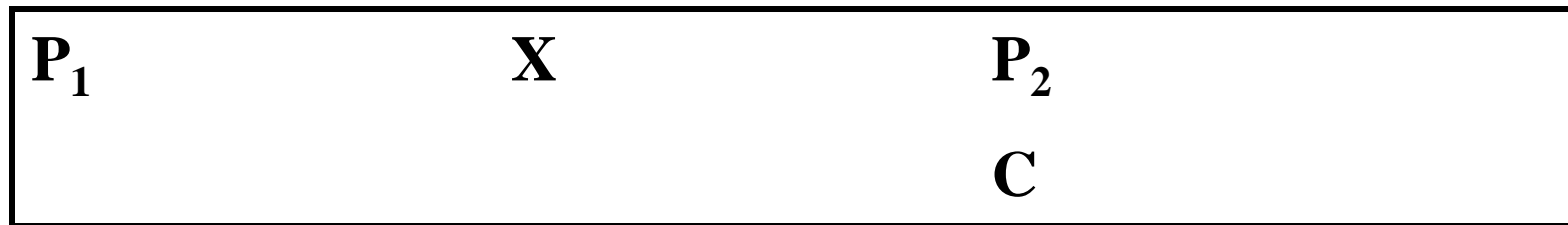
Zdroj: prezentace Jima Rughe, Stockholm, září 2011



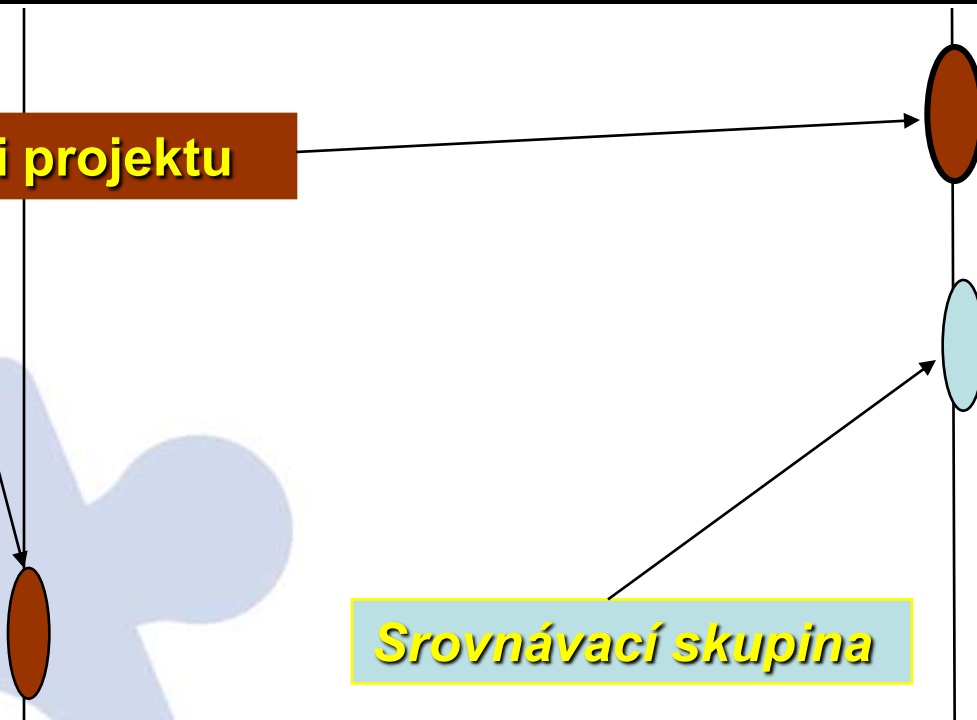
OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Pre+post projektu; post-only srovnání



Účastníci projektu



Srovnávací skupina

Výchozí stav

*Evaluace na konci projektu*

Zdroj: prezentace Jima Rughe, Stockholm, září 2011

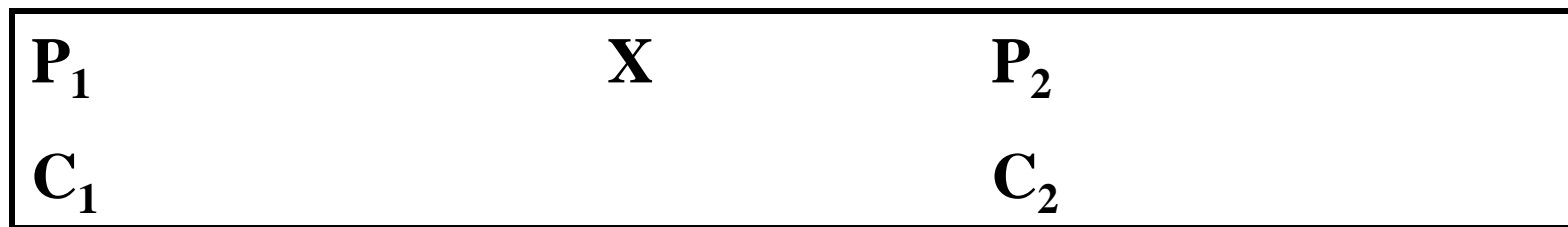


OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)



# Kvaziexperimentální (pre+post, se srovnáním)



Účastníci projektu

Srovnávací skupina

Výchozí stav

*Evaluace na konci projektu*

Zdroj: prezentace Jima Rughe, Stockholm, září 2011



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

Není nutné se vždy vydat  
cestou longitudinálního  
designu s kontrolní skupinou.  
Ale máme mnoho silnějších  
designů než pouze  
jednoskupinový, post-test...

# Současná zkušenost

## Evaluační metody



evropský  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

## Metody typické evaluace

- Desk research materiálů poskytnutých zadavatelem
- Několik polostrukturovaných rozhovorů
- Několik fokusních skupin
- Elektronický dotazník

## Problémy

- Chybí desk research jiných evaluací v Evropě, akademických prací...
- Je metoda sněhové koule to pravé?
- Neřeší se problém non-response bias

- Obvykle užívané metody jsou rozumné pro procesně orientované evaluace (které v české evaluační praxi dominují), ale i tak se dají dělat lépe.
- Chybí dopadové evaluace a používání rigoróznější metod, ať už z oblasti counterfactual impact evaluation nebo theory-based impact evaluation.

# Výzvy pro jednotlivé evaluační aktéry

aneb

Kde budování kapacit jest třeba

# „Externí“ evaluátoři

- Nyní často konzultanti mnoha profesí, málo evaluačních specialistů s hlubokou odborností.
- => Profesionalizace, specializace.
- => Etika – „nepsat jen to, co chce objednatel slyšet, abych dostal zase zakázku“!
- => Větší spolupráce s akademickou sférou, schopnost získávání relevantních poznatků ze zahraničí.
- => Rigoróznější metody.
- => Více kvantitativních a mixed metod. (Kde jsou statistici a ekonometři?)
- => Větší kompetence v oblasti impact evaluation (counterfactual i theory-based).

# „Interní“ evaluátoři - zadavatelé

- Nyní často administrátoři mnoha profesí, zadávání evaluací jeden z mnoha úkolů.
- => Prohlubování evaluačních kompetencí „pokud nevím, co objednávám, pak je mi jedno, co dostanu a trhu chybí kvalita“.
- => Zadavatel by měl mít dobrou představu o designu a metodách.
- => Schopnost realizovat některé evaluace svépomocí (Když na tendrování není čas).
- => Etika – nechci pochválit to, co děláme, chci nezávislý názor.
- => Schopnost překládat evaluační zjištění do jazyka organizace a facilitovat reakce na doporučení.
- => Schopnost ukázat přínos evaluací ostatním.



# Manažeri ve státní správě

- Nyní o evaluacích mnoho nevědí, pokládají je za zbytečné či (pro ně samotné) nebezpečné, nebo naopak za nástroj potvrzení správnosti kroků.
- => Chybí obecné kompetence tvůrců politik (Policy analysis...).
- => Schopnost předvídat své informační potřeby => pokládat (evaluační) otázky tak včas, aby na ně mohlo být odpovězeno.
- => Evaluace veřejné politiky by měla být připravována souběžně s přípravou veřejné politiky => možno lepších evaluačních designů.
- => Etika – nechci pochválit to, co děláme, chci nezávislý názor. Chci dělat dobré politiky.

# Formulace „evaluovatelných“ politik/programů

aneb

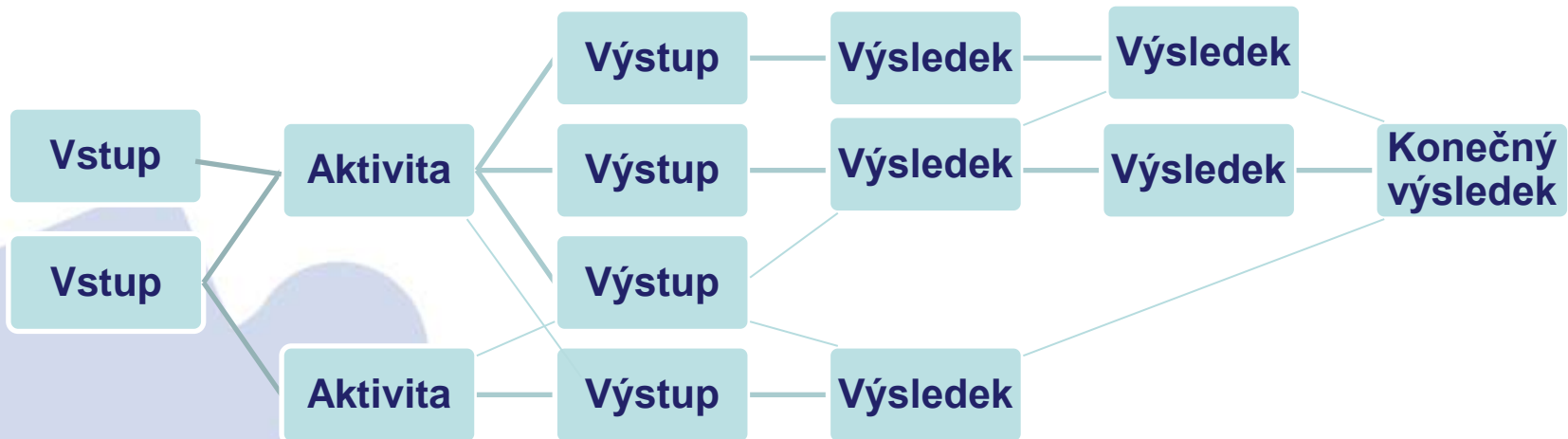
Když nevím, co chci, těžko poznám,  
že to dostanu.

- K tomu, abychom měli evaluovatelnou politiku (nebo program v následujícím příkladu), je důležité jasné vyjádření cílů.
- Ale vrcholná veřejná správa (politici) má v důsledku politického konsensu sklon k nastavování vágních a nejasných cílů.

# Cíle operačních programů a jejich měření

- Jsou/budou dány základní politické cíle pro kohezní politiku na evropské úrovni (Evropa 2020) . Tyto cíle jsou zpravidla makroekonomického rázu (např. 75% míra zaměstnanosti).
- Tyto cíle (Míra zaměstnanosti) přitom závisí na mnoha faktorech, které jsou mimo kontrolu či vliv kohezní politiky
- Zároveň existuje zjevná a v obecné rovině správná snaha o větší orientaci na měřitelné výsledky operačních programů
- **Jak tedy nastavit cíle operačních programů?**
- **Za jaké cíle mohou být řídicí orgány spravedlivě odpovědné?**
- **Klíčové pojmy:**
  - Teorie změny / intervenční logika
  - Cíle
  - Indikátory

# Teorie změny



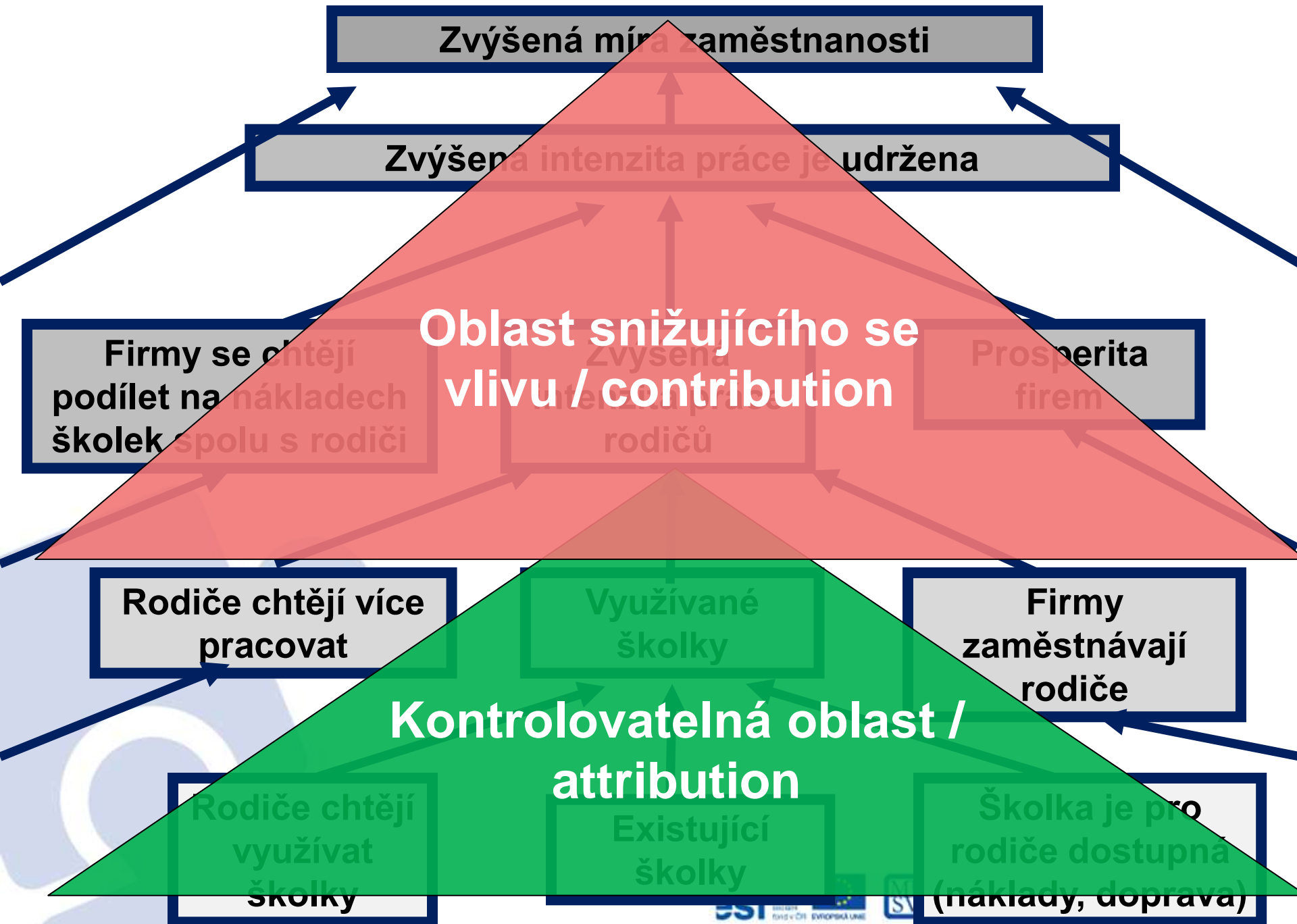
# Teorie změny

Neostrá hranice

Oblast kontroly


Oblast (klesajícího) vlivu





Inspirováno Jimem Rughem.

# Obecně:

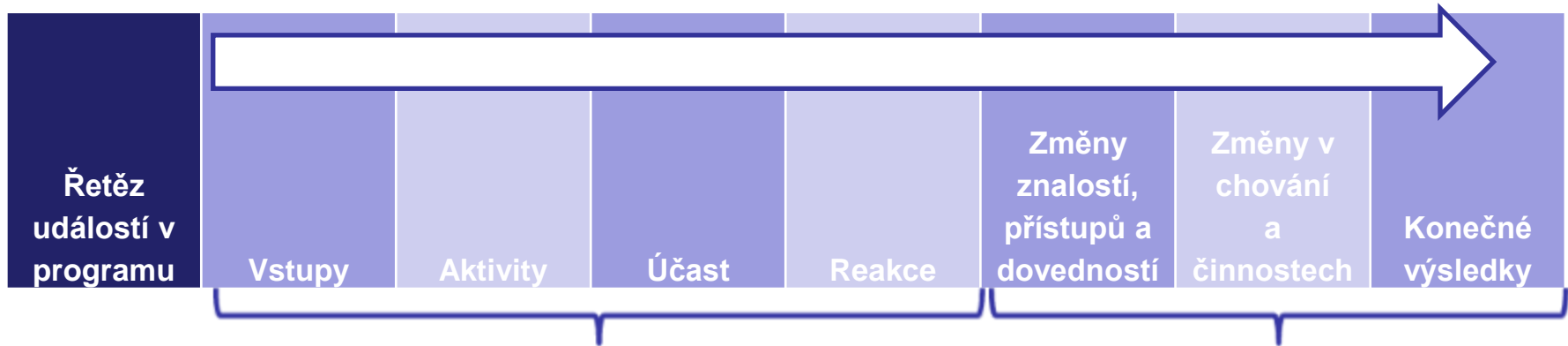


Řetěz událostí v programu	Vstupy	Aktivity	Účast	Reakce	Změny znalostí, přístupů a dovedností	Změny v chování a činnostech	Konečné výsledky
Čím jsou dokumentovány	Objem prostředků, čas, složení týmu	Údaje o tom, co program dělá, nabízí...	Údaje o účastnících (počty, charakteristiky, forma účasti)	Co si účastníci myslí o programu, spokojenost zájem...	Pozorované změny ve znalostech, dovednostech, přístupech (individuální či skupinové)	Pozorované změny v chování, v zavedení nových činností	Dopady, vedlejší účinky, sociální a ekonomické efekty.

Zdroj: Volně podle Michaela Q. Pattona



# Implementace vs. odezva na implementaci



Implementace programu

Je-li toto OK, děláme věci správně

Odezva na implementaci programu

Je-li toto OK, děláme správné věci.

	Oblast kontroly	Oblast vlivu
Vliv programu	<p>Vstupy, aktivity a výstupy jsou zcela pod kontrolou programu</p> <p>„Attribution“ Programu je přičitatelné vše, co se děje v oblasti jeho kontroly</p>	<p>Výsledky (na několika úrovních) mimo přímou kontrolu programu, výsledky dále v kauzálním řetězci často i mimo větší vliv programu</p> <p>„Contribution“ Program musí mít věrohodnou teorii změny/intervenční logiku takovou, aby aktivity/výstupy projektu přesvědčivě pozitivně přispívaly ke konečnému politickému cíli</p>
Politické cíle	Zde zpravidla nejsou vrcholné politické cíle	Zde zpravidla jsou vrcholné politické cíle
Kauzalita	Předchozí úroveň je postačující podmínkou efektu na následující úrovni	Předchozí úroveň není postačující podmínkou, ale měla by být nutnou podmínkou efektu na následující úrovni (neexistuje-li alternativní cesta).

	Oblast kontroly	Oblast vlivu
Manažerské nástroje	<b><u>Monitoring</u></b> , procesně orientované evaluace	<b><u>Dopadové evaluace</u></b> , monitoring kontextových indikátorů (vnějšího prostředí)
Odpovědnost	Za chyby (nekonají se aktivity, nedostavují se výstupy, maximálně bezprostřední výsledky)	Za opakování chyb (okolí nereaguje dle předpokladu, nedostavují se výsledky => nutno změnit teorii změny)
Sankce možné za	Neplnění monitorovacích indikátorů	Nezohledňování evaluačních zjištění/doporučení na modifikaci činností. Opakování toho, co nefunguje

# Cíle

- Program může mít cíle jen takové, které mu mohou být přičitatelné.
- Ideálně v oblasti kontroly a na hranici s oblastí vlivu.
- Cíle, které jsou příliš daleko v oblasti vlivu jsou nespravedlivé, program je nemůže ovlivnit, a proto jsou nefunkční pro řízení.
- Pokud by cíle byly pouze na úrovni aktivit a výstupů, hrozí „správné děláni nesprávných věcí“.
- Vhodná hranice toho, kde až mohou být závazné cíle, je specifická případ od případu.

# Indikátory: Pět poučení ze současného období od F. Barcy

- 1. Koncept indikátorů vstupů, výstupů, výsledků a dopadů nebyl jasně vymezen.
- 2. Indikátory hrají marginální (technickou) roli v programových dokumentech, jejich výběr byl odkládán až na období PO schválení dokumentů.
- 3. Nebyly stanoveny standardy či metodologické principy pro nastavení indikátorů, indikátory nebyly nezávisle vyhodnocovány.
- 4. Kontextové indikátory (jejichž smyslem je popsat národní nebo regionální kontext a identifikovat silné a slabé stránky) byly zaměňovány za výsledkové indikátory (jejichž cílem je zachytit ty dimenze kvality života / well-being, na které má mít implementovaná politika/policy významný vliv)
- 5. Úspěch/selhání při dosahování cílových hodnot indikátorů byl zaměňován za úspěch/selhání při implementaci politiky, jakoby neexistovaly žádné jiné vlivy než sama politika.

*Barca, F.: Outcome Indicators and Targets*



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Shrnutí

A kroky k lepší budoucnosti

# Kroky k lepší budoucnosti 1

- Jasně a určité vydefinování programu/operačních cílů, které mu jsou přičitatelné (attributable). Přednostně z hlediska blahobytu lidí.
- Uvědomění si rozdílu mezi přispěním (contribution) a přičitatelností (attribution).

# Kroky k lepší budoucnosti 2

- Evaluační design by měl být znám před zahájením operací, a to včetně draftu evaluačních otázek. To vyžaduje, aby byl monitorovací systém přizpůsoben evaluačním potřebám a aby byl s to sbírat výchozí data (baseline data).
- Zvolit si lepší design než „one group post-test only“.
- Ze současné praxe je zřejmé, že velká část z evaluačních rozpočtů je utracena na opakování nedostatečného nebo nedobře naplánovaného monitoringu – což plýtvá peníze i čas.



# Kroky k lepší budoucnosti 3

- Evaluace by měla být nahlížena jako jeden z hlavních nástrojů poskytujících odpovědnou flexibilitu při provádění/plánování OP.
- Monitoring a systém cílů založených na indikátorech odpovídá na otázku „děláme správné věci?“.
- Evaluace by měla pravidelně ověřovat, jestli „děláme správné věci“ – platí stále původně zformulované předpoklady? Jsou cíle programu stále relevantní? Nezahrnují cíle/indikátory tzv. nežádoucí pobídky (perverse incentives)? Jaká změna je zapříčiněna námi?

## Kroky k lepší budoucnosti 4

- Aktivní budování evaluační kultury – na úrovni externích konzultantů, na úrovni interních programových evaluátorů stejně jako na úrovni programového managementu.

# Děkuji za pozornost

[vladimir.kvaca@mpsv.cz](mailto:vladimir.kvaca@mpsv.cz)



evropský  
fond pro  
rozvoj lidských zdrojů



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)