

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Julie Šislerová

**Evaluační jako součást veřejněpolitického
procesu**

Diplomová práce

Praha 2012

Autor práce: **Bc. Julie Šislerová**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

Oponent práce:

Rok obhajoby: **2012**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

ŠISLEROVÁ, Julie. *Evaluace jako součást veřejněpolitického procesu*. Praha, 2012. 77s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Abstrakt

Diplomová práce „Evaluace jako součást veřejněpolitického procesu“ pojednává o evaluaci jako o nezbytné součásti veřejněpolitického cyklu. Jejím cílem je ověřit, zda probíhá evaluace v praxi tak, jak je definovaná veřejněpolitickými teoriemi a zhodnotit konkrétně způsob evaluace na úrovni Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Správně by měla probíhat evaluace účinků, měly by být dodržovány principy 3E a měly by se zohledňovat výsledky evaluací v dalších případech. Při zpracování práce jsem využila metodu analýzy sekundárních dat a metody hloubkových rozhovorů. Závěrem práce je, že evaluace na úrovni projektů podpořených z OPLZZ neprobíhá vůbec, evaluace probíhá částečně na úrovni programu.

Abstract

The diploma thesis "Evaluation as part of the public policy process" deals with the evaluation as an essential part of the public policy cycle. Its aim is to verify whether the evaluation takes place in practice, as defined in public policy theories and evaluate approach to evaluation at the level of the Operational Programme Human Resources and Employment. Properly should it be evaluation of the impacts, 3E principles should be observed and the results of evaluations should take into account in other cases. While processing I used the method of analysis of secondary data and methods of in-depth interviews. The conclusion is that the evaluation of projects supported at the level of the OP HRE is not proceeding at all, exists in part at the program level.

Klíčová slova

Evaluace, veřejná politika, veřejněpolitický proces, evaluace účinků, 3E

Keywords

Evaluation, public policy, public policy proces, policy impacts, 3E

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 17. 5. 2012

Podpis:

Poděkování

Ráda bych poděkovala Prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc. za podnětné připomínky při vedení diplomové práce a Oddělení monitorování a evaluace na Ministerstvu práce a sociálních věcí za velice ochotnou spolupráci. Také bych na tomto místě chtěla poděkovat své rodině za velikou podporu během celého studia.



TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky

**PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE: EVALUACE
JAKO SOUČÁST VEŘEJNĚPOLITICKÉHO PROCESU**

DIPLOMANT: Bc. Julie Šislerová

KONZULTANT: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Předmětem zkoumání bude evaluace jako jedna z fází veřejněpolitického cyklu. Evaluace by měla mít ve veřejné politice stejné místo jako ostatní fáze a kvůli tomu, že je ve veřejněpolitickém procesu až na posledním místě, neznamená, že by měla být opomíjena. Hraje velkou roli při rozhodování. Může poskytnout rozhodovateli užitečné podklady k tomu, aby se rozhodl, zda politika poběží dál či bude pozměněna, nebo bude úplně zrušena.

Evaluace je také velmi dobře použitelná pro vyhodnocení výsledků určité politiky. Pokud je provedena evaluace správně, může poskytnout i doporučení pro budoucí politiky, tzn. je možné se díky evaluaci na konkrétním příkladu ponaučit.

V současné době začíná být téma evaluace ve veřejné politice čím dál více aktuální. Velký vliv na to má pravděpodobně Evropské unie a možnost členských zemí čerpat zdroje ze strukturálních fondů. Vzhledem k tomu, že jsou ale zdroje omezené, ať už finanční, materiální či lidské, je nutné racionálně přemýšlet nad jejich alokací. Je tedy nutné provádět evaluace, které prokáží, zda byl daný program či projekt smysluplný, splnil své cíle a to vše s pomocí efektivně využitých prostředků.

2. Teoretická východiska

Základním teoretickým východiskem bude veřejná politika. Dále budu vycházet z teorie fázového modelu, evaluace je definována jako jeho součástí. V práci budou také vymezeny principy 3E (hospodárnost, efektivnost, účelnost), které jsou předpokladem k racionální alokaci finančních zdrojů. Dále budou vymezeny základní typy evaluace podle časového hlediska (ex-ante, mid-term, ex-post), podle vztahu k cíli na formativní a souhrnnou, dále bude popsán rozdíl mezi evaluací procesu a evaluací výsledků. Definovány budou také jednotlivé fáze evaluace.

3. Cíle diplomové práce

Cílem diplomové práce bude:

1. ověřit na reálném příkladu, zda funguje evaluace v praxi tak, jak je definována veřejněpolitickými teoriemi, tzn. jako nezbytná součást veřejněpolitického procesu.

Konkrétním příkladem bude evaluace u Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, který je financován Evropského sociálního fondu, strukturálního fondu Evropské unie. Dalším cílem tak bude:

2. zhodnotit jak funguje evaluace v rámci OP LZZ.

4. Výzkumné otázky a hypotézy

1. Jak skutečně probíhá evaluace ve veřejné politice, konkrétně u evaluace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost?
2. Je prováděna evaluace účinků a ne jen formální kontrola?
3. Jsou dodržovány principy 3E (tzn. hospodárnost, efektivnost a účinnost)?
4. Zohledňují se výsledky evaluace v budoucnosti?

5. Metodologie a metody

Budou použity následující metody:

- sekundární analýza dostupné literatury, relevantních dokumentů
- hloubkové rozhovory

6. Předpokládaná struktura diplomové práce

- 1) Úvod
- 2) Teoretická východiska
- 3) Metodologie
- 4) Deskriptivní část
- 5) Analytická část
- 6) Závěry a doporučení

7. Základní literatura k tématu

VESELÝ, A.; NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické Nakladatelství (SLON). 2007. ISBN 987-80-86429-75-5.

POTŮČEK, M. et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické Nakladatelství (SLON). 2005. ISBN 80-86429-50-4.

HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press. 2009. ISBN 978-0-19-542802-5.

OCHRANA, F.; PAVEL, J.; VÍTEK, L. et al. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing. 2010. ISBN 987-80-247-3228-2.

OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2011. ISBN 978-80-7357-644-8.

STUFFLEBEAM, D. L., SHINKFIELD, A. J.. *Evaluation Theory, Models, and Applications*. San Francisco: Jossey-Bass. 2007. ISBN 978-0-7879-7765-8

MMR. *Evaluace socioekonomického rozvoje. Metodická příručka*. 2005

MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2009. ISBN 978-80-87029-56-5

V Praze dne

Konzultant: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Diplomant: Bc. Julie Šislerová

Podpis:

Podpis:

Obsah

OBSAH	1
ÚVOD	4
1. CÍLE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY	6
2. METODOLOGIE A ZDROJE DAT	7
3. TEORETICKÁ VÝCHODISKA	8
3.1 VEŘEJNÁ POLITIKA	8
3.2 VEŘEJNĚPOLITICKÝ PROCES	11
3.3 OBECNÝ RÁMEC PRO EVALUACI	14
3.4 EKONOMICKÁ EVALUACE.....	15
4. EVALUACE VE VEŘEJNÉ POLITICE	20
4.1 ODLIŠENÍ EVALUACE OD AKADEMICKÉHO VÝZKUMU, MONITORINGU A AUDITU 20	
4.1.1 AKADEMICKÝ VÝZKUM.....	20
4.1.2 MONITORING.....	21
4.1.3 AUDIT.....	21
4.2 TYPY EVALUACE	22
4.2.1 ZÁKLADNÍ TYPY EVALUACE	22
4.2.2 EVALUACE PROCESU (PROCESS EVALUATION).....	24
4.2.3 EVALUACE VÝSLEDKU (OUTCOME EVALUATION)	25
4.2.4 TYPY EVALUACE V POLITICKÉM CYKLU	26
4.3 REALIZAČNÍ FÁZE EVALUACE	27
4.3.1 EVALUAČNÍ OTÁZKY A KRITÉRIA	28
4.3.2 METODY A TECHNIKY	30
4.3.3 STAKEHOLDERI A HODNOTITELÉ.....	32
4.3.4 VYUŽITÍ EVALUACE.....	33
5. PŘÍPADOVÁ STUDIE: EVALUACE OP LZZ.....	35
5.1 KONTEXT	35
5.1.1 EVROPSKÁ UNIE A EVROPSKÉ FONDY	35

5.1.2	OPERAČNÍ PROGRAM LIDSKÉ ZDROJE A ZAMĚSTNANOST.....	39
5.2	OP LZZ A EVALUACE NA ÚROVNI PROGRAMU.....	40
5.3	EVALUACE PROJEKTŮ PODPOŘENÝCH V RÁMCI OP LZZ.....	44
5.3.1	STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA PROJEKTŮ.....	45
5.3.2	HODNOCENÍ EX-ANTE.....	47
5.3.3	MONITOROVACÍ INDIKÁTORY.....	50
5.3.4	EVALUACE MID-TERM A EX-POST.....	52
5.4	EVALUACE OP LZZ OČIMA EXPERTŮ.....	56
	ZÁVĚR.....	60
	POUŽITÁ LITERATURA.....	62
	SEZNAM PŘÍLOH.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
	PŘÍLOHY.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

Seznam zkratek

ESF	Evropský Sociální Fond
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
HSS	Hospodářská a sociální soudržnost
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
SOZS	Strategické obecné zásady Společenství
MMR	Ministerstvo místního rozvoje
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NSRR	Národní strategický referenční rámec
ŘKV	Řídící a koordinační výbor
ŘO	Řídící orgán
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
EU	Evropská unie

Úvod

Evaluace veřejných politik se stává v současnosti čím dál více potřebnou. Vzhledem k tomu, že zdroje, které vstupují do realizace každé politiky, jsou omezené a vzácné, je nutné, aby s nimi bylo nakládáno racionálně. A právě evaluace slouží k posouzení účinnosti realizovaných politik.

„Evaluace je systematické a objektivní hodnocení probíhajících nebo dokončených projektů, programů nebo politik, jejich uspořádání, implementace a výsledku. Cílem je určení významnosti a plnění cílů, posouzení rozvojové efektivnosti, účinku a udržitelnosti. Jde o proces stanovení důležitosti nebo významnosti určité aktivity, politiky nebo programu (OECD 2002).“

Tradice evaluace je nejvíce rozvinutá v USA a také v evropských severovýchodních státech. Dnes už jsme ale svědky toho, jak se evaluace rozvíjí i v ostatních státech Evropy. Obrovský vliv na to má strukturální politika Evropské Unie. Právě v souvislosti se strukturálními fondy se začala věnovat větší pozornost evaluaci i v České republice. Předkládaná práce se bude snažit v první řadě definovat, jak by měla evaluace probíhat na základě teoretických východisek. V druhé části bude cílem zhodnotit, jak probíhají evaluace v reálné veřejné politice, a to právě v souvislosti se zmiňovanými strukturálními fondy. Konkrétně bude provedena analýza evaluace u Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, jež je financován z Evropského sociálního fondu.

Diplomová práce je přínosná především v propojení oblasti veřejné politiky, veřejněpolitického procesu a evaluace jako jeho součástí v praxi. Práce se bude snažit poukázat právě na to, jak je evaluace důležitou součástí veřejněpolitického cyklu, její role bývá totiž často opomíjena.

Na závěr je nutné uvést, jak se v práci operuje s pojmy evaluace politiky, evaluace programu a evaluace projektu. Vzhledem k tomu že vycházím z veřejněpolitických teorií, je většina teoretických východisek vztahována na evaluaci politiky. Případová studie je však již zaměřená na evaluaci konkrétního programu a projektů. Podle Remra (2010:29) jde ale „jen o různou míru abstrakce, neboť projekt – program – politika leží na stejné vertikále.“ Během práce tak budu pracovat s tím, že to jak je evaluace definována na úrovni politiky, může být převedeno i na evaluace programu

a projektu. Jsem si vědoma, že tento přístup má samozřejmě řadu omezení a není jej možné aplikovat pokaždé. Například postupy využívané na nižší úrovni obecnosti (projekty), s největší pravděpodobností nebude možné adekvátně aplikovat na obecnější úrovni (politika). Tento směr zobecňování však v této práci využíván nebude.

1. Cíle a výzkumné otázky

Primárním cílem diplomové práce je:

1. ověřit na reálném příkladu, zda funguje evaluace v praxi tak, jak je definována veřejněpolitickými teoriemi, tzn. jako nezbytná součást veřejněpolitického procesu.

Konkrétním příkladem bude evaluace u Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, který je financován Evropského sociálního fondu, strukturálního fondu Evropské unie. Dalším cílem tak bude:

2. zhodnotit jak funguje evaluace v rámci OP LZZ.

Vyplývající otázka z těchto výzkumných cílů zní:

Jak skutečně probíhá evaluace ve veřejné politice, konkrétně u evaluace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost?

Dílejší otázky jsou formulovány takto:

- Je prováděna evaluace účinků a ne jen formální kontrola?
- Jsou dodržovány principy 3E (tzn. hospodárnost, efektivnost a účinnost)?
- Zohledňují se výsledky evaluace v budoucnosti?

2. Metodologie a zdroje dat

Ke zpracování diplomové práce byla využita analýza sekundárních a primárních dat. Hlavními zdroji sekundárních dat jsou relevantní literatura z oblasti veřejné politiky, strategické dokumenty v oblasti evaluace, disertační práce zabývající se tématem evaluace, interní dokumentace z Odboru řízení pomoci ESF a také webové stránky Evropského sociálního fondu ČR.

Na základě teoretických východisek je v diplomové práci zkoumáno reálné fungování evaluací ve veřejné politice, konkrétně na případu evaluace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Pro tento účel byl zvolen výzkumný design případové studie, jež *„umožňuje hlubší analýzu zkoumaného případu v jeho přirozeném prostředí a pochopení hlubších souvislostí a vztahů“* (Veselý, Nekola 2007:152). Při použití tohoto designu jsem si vědoma i jeho slabin, jako je např. možná nedostatečná rigoróznost a obtížná generalizace (Veselý, Nekola 2007). Propracováním této metodiky tak, aby odpovídala vědeckým požadavkům, se dlouhodobě zabývá Yin (2009).

Ke zkoumání toho, jak probíhají evaluace OP LZZ, byly využity konkrétní data ke třem projektům, které byly získány z Odboru řízení pomoci z ESF, které spadá pod Ministerstvo práce a sociálních věcí. Informace o projektech jsou zpracovávána s ohledem na dodržení podepsané dohody o mlčenlivosti. Pro účely případové studie byly získány i primární data a to prostřednictvím rozhovorů. Celkově byly provedeny hloubkové rozhovory se čtyřmi odborníky z této oblasti, konkrétně se jednalo o zaměstnance MPSV, jež se zabývají evaluací OP LZZ.

Velkou výhodou pro získávání dat potřebných k případové studii bylo to, že jsem v tomto roce absolvovala praxi přímo na Oddělení monitorování a evaluace, které je sekci Odboru řízení pomoci z ESF. To mi umožnilo navázání blízkých vztahů s pracovníky tohoto oddělení a také přístup k potřebným informacím ke zpracování diplomové práce, ke kterým bych se bez této spolupráce jen těžko dostávala.

3. Teoretická východiska

Pokud chceme zjistit, co se skrývá pod pojmem evaluace, můžeme jednoduše sáhnout do některých z často definovaných citací. Velmi využívaná definice od OECD byla uvedena již v úvodu, jinak evaluaci definují klasičtí teoretikové Rossi, Lipsey a Freeman. Ti vymezují evaluaci jako „*sociálně vědní aktivitu zaměřenou na sběr, analýzu, interpretaci sdělování informací o činnosti a efektivitě sociálních programů.*“ (Rossi, Lipsey a Freeman 2004 in Veselý, Nekola 2007:339)

K účelům této práce se však není možné spokojit pouze se základními definicemi, ale je nutné podívat se na evaluace v širším kontextu veřejné politiky. Teoretickými východisky bude veřejná politika, veřejně politický proces, místo evaluace ve VP a také ekonomická evaluace.

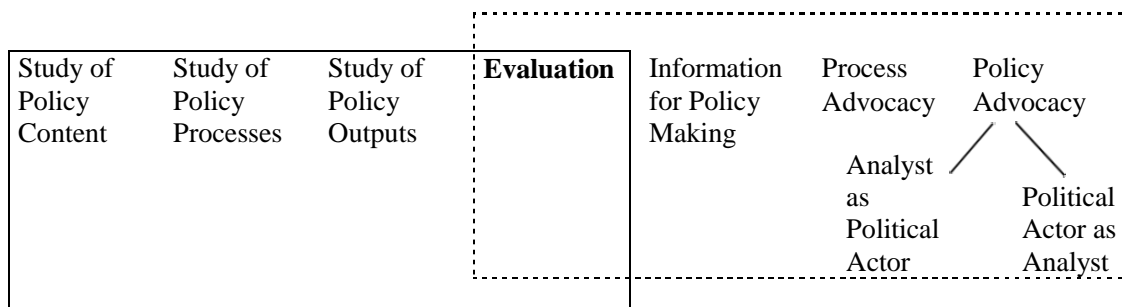
3.1 Veřejná politika

Kořeny veřejné politiky najdeme v USA v 50. letech 20. století, kdy Harold D. Lasswell a Daniel Lerner vydali knihu s názvem *The policy sciences* a jsou dnes považováni za zakladatele tohoto oboru. Od té doby prošla veřejná politika jak v Americe tak Evropě značným vývojem, ale můžeme říci, že svůj hlavní cíl si udržela dodnes (Veselý, Nekola 2007). Cílem věd o policy „*byla a stále je snaha zlepšit veřejněpolitické výstupy pomocí systematických analytických postupů při řešení veřejněpolitických problémů*“ (Howlett, Lindquist 2004 podle Veselý, Nekola 2007).

Fiala a Schubert (2000) při vysvětlení toho, co je veřejná politika vycházejí z klasické definice Thomase R. Dye z roku 1976, že veřejná politika je „*finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes*“. Centrálním prvkem veřejné politiky je tedy obsah (*what*), determinanty, důvody, příčiny (*why*) a účinky, výsledky a souvislosti (*what difference it makes*) státní politiky (Fiala, Schubert 2000:13). Dále však doplňují, že nejde jen o vládu či stát, ale o politické aktéry, tedy o všechny instituce s regulativními kompetencemi, jež mají společenský dosah (Fiala, Schubert op. cit.). Veselý a Nekola (2007:19) pak ještě upozorňují, že „*veřejná politika má v sobě i silný obsah politického poradenství*“ a tedy že je „*(...) na jedné straně popisně analytická, na straně druhé orientována na politické poradenství a praktické využití.*“

V souvislosti s veřejnou politikou se dnes objevuje mnoho pojmů – veřejná politika (public policy), policy science, policy studies, policy evaluation, policy analysis - a různí autoři užívají tyto termíny různým způsobem. „*Někdy jsou používány jako synonyma, jindy označují odlišné aktivity*“ (Veselý, Nekola 2007:19). Ani americká literatura, odkud tyto pojmy pocházejí, není jednotná, ale přeci jen převažuje určité rozlišení. Často se odkazuje na Hogwooda a Gunna (citace?!), kteří vycházejí z rozlišení H. Laswella na dva typy aktivit spojených s výzkumem policy: „*vědění o politice*“ a „*vědění pro politiku*“. Policy studies chápou Hogwood a Gunn „*jako studium procesu tvorby a výstupu politiky (tedy jako analytickou a nenormativní výzkumnou činnost), policy analysis pak jako praktické politické poradenství (tedy jako menší či větší podíl na skutečné tvorbě politiky)*“ (Veselý, Nekola 2009:26). Toto rozlišení shrnuli Hogwood a Gunn do obrázku, kde se mezi policy studies a policy analysis nachází evaluace, která je tak na hranici mezi teorií a praxí.

Obrázek č. 1 Srovnání různých aktivit v analýze a tvorbě policy



Policy Studies

(Knowledge of policy and the policy process)

Policy Analysis

(Knowledge in the policy)

Zdroj: Hogwood, Gunn (1984) in Veselý, Nekola (2007:22)

Co se týče používané terminologie v evropském prostředí, uvádějí Fiala a Schubert (2000:17), že se uvedené rozlišování v evropských podmínkách neujalo a tyto pojmy jsou používány buď synonymicky, nebo je jako zastřešující pojem užívána výhradně policy analysis.

Policy analysis je rozlišována na několik typů a to především podle toho, zda je prováděna před nebo po implementaci určité politiky a do jaké míry je normativní. V prvním případě se policy analysis snaží předvídat výsledky různých variantních

politik v budoucnosti (ex ante), v druhém případě je jejím cílem popsat a odhalit účinky příp. příčiny selhání určité politiky (ex post).

Tabulka č. 1 Typy policy analysis

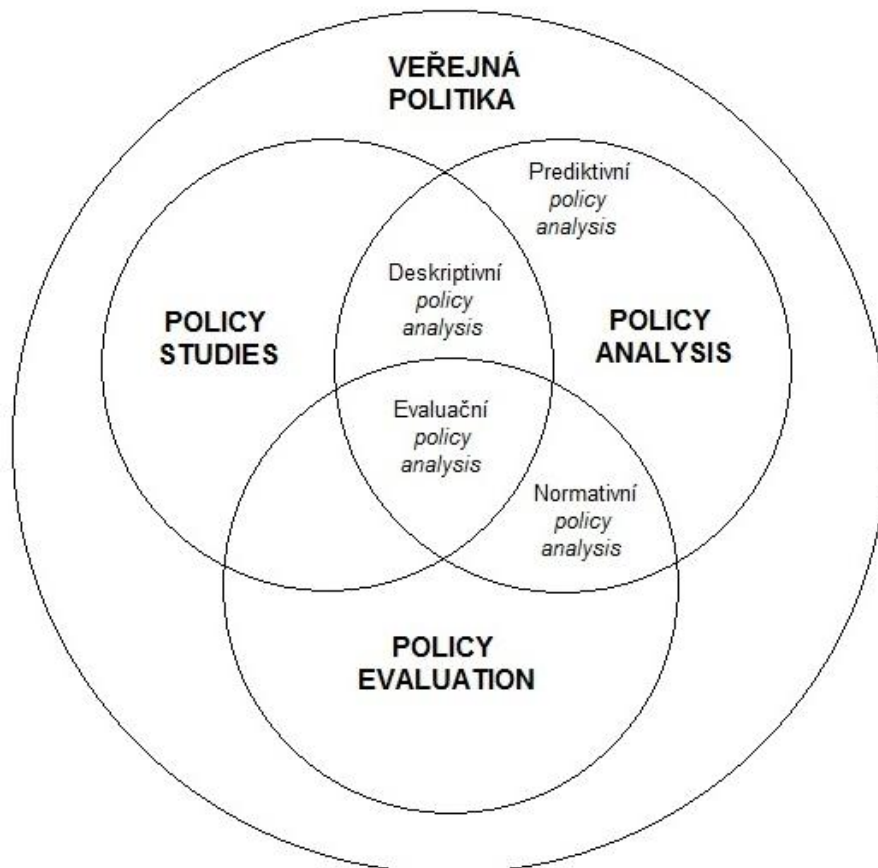
Ext post policy analysis - zaměřena na minulost či přítomnost (retrospektivní, post hoc); analýza poté, co byla politika implementována, popř. již v průběhu její implementace	Deskriptivní <i>policy analysis</i> - čistě popisná; co se stalo?
	Evaluační <i>policy analysis</i> - zhodnocení; bylo dosaženo žádoucích výsledků?
Ext ante policy analysis - zaměřena na budoucnost (prospektivní, pre hoc); analýza před tím, než byla policy analysis implementována	Prediktivní <i>policy analysis</i> - předpověď budoucích stavů v závislosti na možných variantách
	Normativní (preskriptivní) <i>policy analysis</i> - doporučení určitých opatření k dosažení žádoucích cílů

Zdroj: Veselý, Nekola (2007:21)

Ve své práci se budu držet rozlišení, které navrhuji Veselý a Nekola (2007:23), viz. Obrázek č. 2. Veřejnou politiku (*public policy*) či *policy sciences* chápou jako nejobecnější a zastřešující pojem, zahrnující jak praxi, tak teorii politiky ve smyslu *policy*¹. *Policy studies* jako významnou aktivitu, která se zaměřuje především na teoretický rozbor procesu tvorby politiky, tedy na *vědění o policy*. *Policy analysis* jako praktickou činnost, která se zaměřuje především na tvorbu poznatků a metodologií využitelných při tvorbě reálné politiky, tedy *vědění pro policy*. A konečně *policy evaluation* jako činnost zaměřenou na zhodnocení výsledků a důsledků realizovaných politik (Veselý, Nekola 2007:23). Všechny tyto termíny se do značné míry překrývají, jak je patrné i z následujícího grafického znázornění.

¹ Policy vymezují Veselý a Nekola (2007) jako samotný obsah politiky, tzn. konkrétní politiku, opatření, ale i jako výstupy (zákony a nařízení, programy apod.)

Obrázek č. 2 Vzájemné vymezení pojmů veřejná politika, policy studies, policy evaluation a policy analysis



Zdroj: Veselý, Nekola (2007:23)

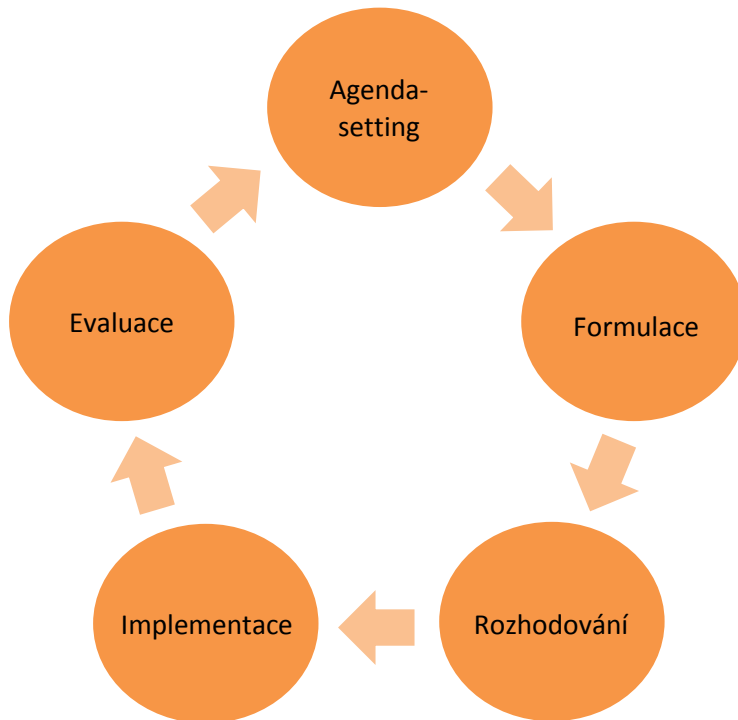
3.2 Veřejněpolitický proces

Realizace politiky je dynamický proces, proces po sobě následujících a vzájemně odlišitelných kroků. Tato představa „je stále nejpůvodnější představou o tvorbě politiky, pro kterou se vžil označení **model fází** (stages model), nebo **model politického cyklu**“ (Veselý, Nekola 2007:45). Zhruba od 80. let 20. století je fázový model chápán jako cyklus fází, který má časovou posloupnost a může se opakovat. Etapy nejsou zobrazovány jako linie, ale jako kruhový proces (viz. Obrázek č. 3).

Veřejně politický proces má řadu podob, podle každého autora je rozčleněn na různý počet fází. Od nejjednoduššího rozdělení na tři fáze (tvorba – realizace – vyhodnocení) až po rozdělení na 17 fází (viz. Dror 1968 in Potůček 2005). Vzhledem k tomu, že cílem této práce není rozhodnout, které pojetí je to nejlepší, budu

vycházet z pětiprvkového modelu Howletta a Rameshe (2009), který se mi zdá dostatečně přehledný, viz. Obrázek č. 3

Obrázek č. 3 Fázový model tvorby veřejné politiky podle Howletta a Rameshe



Zdroj: Howlett, Ramesh (2009: 11), přeloženo a upraveno autorkou

Tito autoři rozlišují politický cyklus na fáze:

- uznání existence problému a potřeby jeho řešení (*agenda settings*)
- tvorba politik (*policy formulation*)
- věcná a politická rozhodnutí (*decision making*)
- implementace politiky (*policy implementation*)
- vyhodnocení politiky (*policy evaluation*)

Pro lepší pochopení uvádím přehlednou tabulku shrnující, co je předmětem každé fáze a kteří aktéři se na jednotlivých etapách podílí.

Tabulka č. 2 Fáze politického cyklu

Fáze politického cyklu	Fáze řešení problému	Příklady konkrétních kroků	Hlavní aktéři
1. Uznání existence problému a potřeby jeho řešení	Rozpoznání problému a jeho formulace	analýzy a výzkum společenských problémů, jejich objektivizace a stanovení příčin, participace občanské společnosti, volební programy politických stran, programové prohlášení vlády	aktéři, jichž se problém dotýká a žádají si nápravu (<i>policy universe</i>)
2. Tvorba politik	Návrh řešení	koncepce jednotlivých politik, legislativní plán vlády a jednotlivých ministerstev, návrhy právních norem	odborníci, experti na danou oblast politiky (<i>policy subsystem</i>)
3. Věcná a politická rozhodnutí	Výběr řešení	projednávání návrhů, připomínková řízení, politické rozhodnutí	aktéři s rozhodovací pravomocí (<i>government decision-makers</i>)
4. Implementace politiky	Realizace řešení	praktická realizace politiky	odborníci, experti na danou oblast politiky (<i>policy subsystem</i>)
5. Vyhodnocení politiky	Vyhodnocení efektů	běžné statistiky, veřejné mínění, důsledky pro občana	<i>policy universe</i> aktéři, jichž se problém dotýká a žádají si nápravu (<i>policy universe</i>)

Zdroj: Howlett, Ramesh (2009), Potůček (2005:320), přeloženo a upraveno autorkou

O fázovém modelu politického cyklu se často mluví jako o učebnicovém modelu, který se může stát dobrým odrazovým můstkem pro zkoumání v oblasti dynamiky politiky. Jak uvádí Veselý, Drhová a Nachtmannová (2005:20), fázový model byl užitečný především v 70. letech 20. století, kdy „(...) umožnil strukturaci a rozčlenění komplexního politického procesu do sérií fází a umožnil tak analytikům soustředit se na určité aspekty tvorby politiky“.

Již od 80. let a zejména pak v 90. letech byl však fázový model podroben drtivou kritikou. Jedním z nejvýznamnějších kritiků byl Paul Sabatier, jehož závěry bychom mohli shrnout takto: fázový model není kauzální modelem, nelze formulovat

žádné hypotézy, navrhovaný sled fází je v rozporu s empirickou zkušeností, model je příliš zjednodušující (Veselý, Drhová, Nachtmannová 2005).

I přes kritiku fázového modelu jsem se rozhodla jej použít a vycházet z něj jako ze základního předpokladu, protože ani Veselý, Drhová a Nachtmannová (2005) neodsuzují jeho využití ve veřejné politice. Jak je patrné, evaluace je poslední fází veřejněpolitického cyklu, a možná i proto bývá její důležitost ve veřejněpolitickém procesu často opomíjena. Její role a význam pro hodnocení veřejných politik budou rozpracovány v následujících kapitolách

3.3 Obecný rámec pro evaluaci

Obecný rámec pro evaluaci vychází ze systémové teorie, jež rozlišuje na jedné straně činnosti politiky a na straně druhé její efekty. Každá politika potřebuje pro svou realizaci určité zdroje, ať už jsou to zdroje finanční, lidské, materiální či časové, souhrnně jsou nazývány systémovou teorií vstupy politiky (*policy inputs*). Během procesu politiky (*policy process*) jsou pak tyto zdroje pomocí různých aktivit přetransformovány na výstupy politiky (*policy outputs*). To jsou určité služby, materiální statky či finanční prostředky poskytované příjemcům. Oproti výstupům politiky je nutné vymezit také účinky a výsledky politiky. „*Účinky politiky (policy impacts) jsou efektivní změny chování nebo postojů*“ (Dunn 2004 in Veselý, Nekola 2007), které jsou důsledkem působení dané politiky. Účinky politiky mohou být okamžité nebo se mohou projevit s určitým zpožděním. Naproti tomu o výsledcích politiky (*policy outcomes*) hovoříme po uplynutí delšího časového období (několik let), kdy už se projeví veškeré efekty implementované politiky. Rozlišovat mezi vstupy a procesy na straně jedné a mezi výstupy a účinky na straně druhé, je pro účinnou evaluaci je nezbytné, jinak hrozí, že se nepodaří naplnit základní předpoklad evaluace, tedy nalézt příčinné vztahy působení hodnocené politiky (Veselý, Nekola 2007).

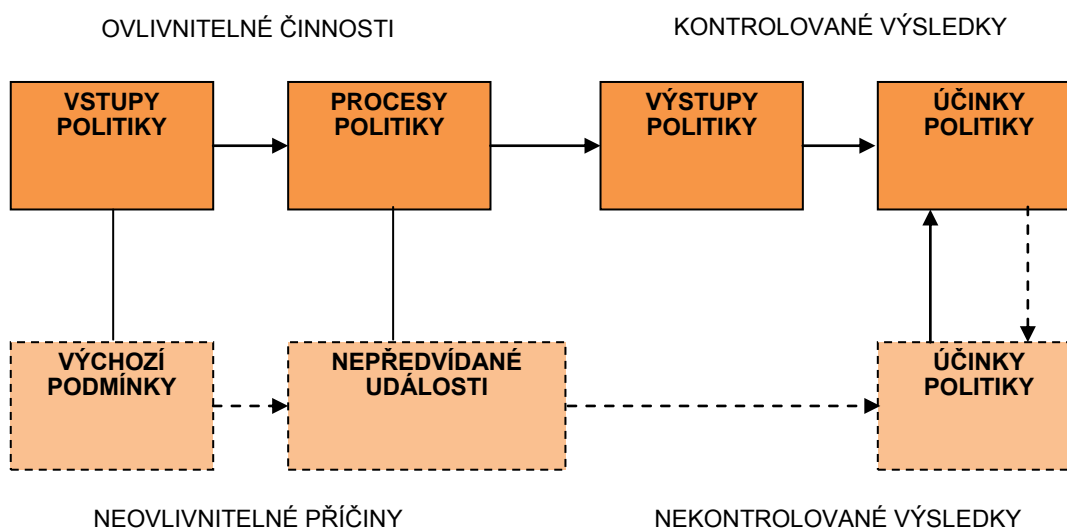
Hodnocení vztahu mezi vstupy a výstupy je hodnocení efektivity, hodnocení vztahu mezi vstupy a výsledky pak hodnocení účinnosti. Hlavním cílem evaluace realizovaných politik je hodnocení účinnosti, tedy výsledků politiky (Veselý, Nekola 2007).

Výše zmiňované oblasti jsou v rámci veřejné politiky do určité míry ovlivnitelné, v praxi však do veřejně politického procesu vstupují i neovlivnitelné

faktory. Mohou to být určité výchozí podmínky, jako jsou kulturní hodnoty cílové skupiny, geografická poloha apod., nebo i nepředvídatelné události jako jsou např. přírodní katastrofy. Vzhledem k těmto okolnostem tak může docházet k tomu, že výsledky realizované politiky nebudou pod kontrolou a mohou mít řadu vedlejších účinků (a to jak v pozitivní tak negativní formě).

Celý tento rámec je přehledně znázorněn na následujícím obrázku.

Obrázek č. 4 Obecný rámec pro evaluace



Zdroj: Veselý, Nekola (2007:345)

3.4 Ekonomická evaluace

K realizaci cílů veřejných politik jsou potřeba finanční zdroje, bez finančního krytí by tyto cíle zůstaly pouhými přáními. Protože jsou zdroje vzácné, je nutné vždy hledat takové způsoby alokace, které povedou k jejich účinnému a efektivnímu využití. K nalezení vhodného řešení poskytuje návod ekonomické hodnocení veřejných politik (ekonomická evaluace).

Podle Ochrany (2010:38) rozumíme ekonomickým hodnocením veřejných politik a programů „*takové postupy, které poskytují informace o ekonomicky racionálním použití vzácných zdrojů s ohledem na stanovené cíle*“. Jinak řečeno, jsou srovnávány „*náklady a dopady programů a ekonomické efekty cílů veřejných politik*“. Dále Ochrana uvádí, že „*předpokladem účinného hodnocení je systémově*

korektní vymezení výdajového programu a jasně stanovené vyhodnotitelné cíle. K základním hodnotícím ekonomickým kritériím patří hospodárnost, efektivita a účelnost, tzv. 3E – economy, effectiveness, efficiency.“

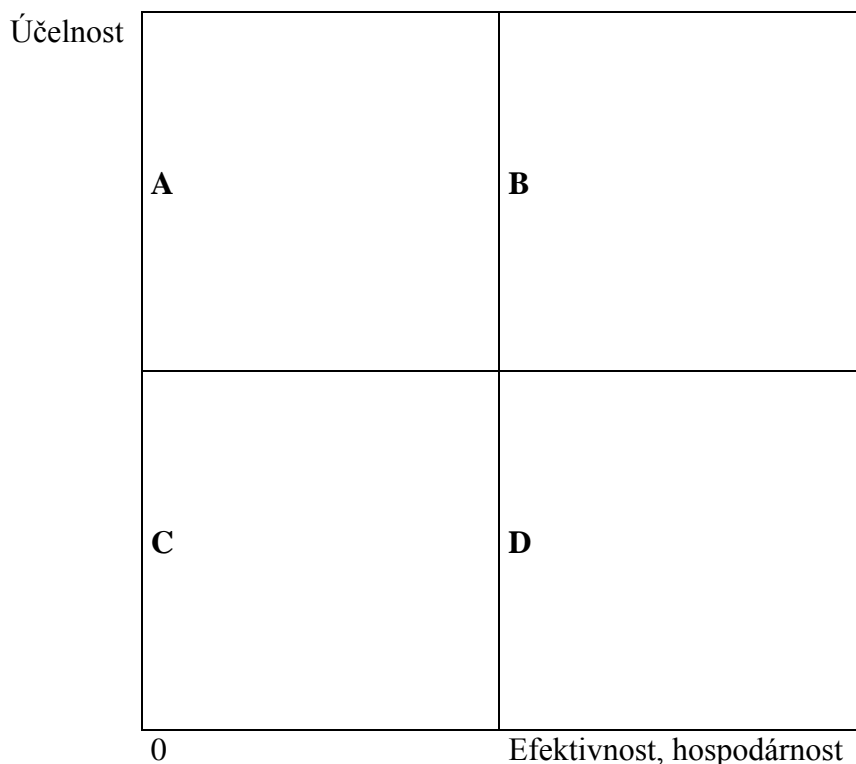
Obsahem kritéria **hospodárnosti** (*economy*) je minimalizace použitých zdrojů, jimiž je možné splnit dané cíle programu za předpokladu dodržení odpovídající kvality. Minimalizací nákladů nesmí dojít k ohrožení splnění určeného cíle, jeho kvality a stanovených ukazatelů. Pokud není splněna tato podmínka, dochází k ekonomicky neúčelnému využití zdrojů. (Ochrana 2010)

Dalším ekonomickým kritériem je **efektivnost** (*effectiveness*), která má hned několik rovin – produktivitu nákladů, nákladovou efektivnost a návratnost nákladů. Produktivitou nákladů se rozumí počet vyprodukovaných jednotek výstupů z nákladové jednotky vstupu. Používá se při průběžné analýze, kdy jsou dostupné ještě určité zdroje a hledá ekonomicky nejproduktivnější varianta, aby byl touto jednotkou zdrojů maximalizován počet jednotek výstupů (za předpokladu dodržení stanovené kvality). Produktivita nákladů je maximalizačním kritériem. Nákladová efektivnost vypovídá o tom, jaké jsou náklady na jednotku vstupu, je minimalizačním kritériem. U návratnosti nákladů je sledována doba, za níž se vrátí vynaložené náklady, žádoucí je samozřejmě co nejkratší doba. (Ochrana 2011)

Nejvyšším principem z 3E je kritérium **účelnosti** (*efficiency*), které vypovídá o ekonomické racionalitě alokovaných zdrojů. Účelností se podle Ochrany rozumí (2011:66) „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů za daných podmínek.*“ Účelnost se vztahuje k určitému konečnému stavu, a proto je nejčastějším ukazatelem účelnosti procentní vyjádření naplnění stanovených cílů.

Všechny tři principy jsou vzájemně propojeny, a proto by měly být posuzovány společně – hospodárnost a efektivita by měly být vždy v souladu s účelností využitých zdrojů, s nejvyšším kritériem. Pro ilustraci vztahů uvádím následující obrázek.

Obrázek č. 5 Vztah mezi efektivností, hospodárností a účelností



Zdroj: Ochrana (2011:67)

Předpokládejme, že při porovnání výdajových variant, jsou ukazatele 3E dány souřadnicemi bodů ležících ve čtvercích A, B, C a D. Z Obrázku č. 5 je patrné, že může nastat několik různých situací, tj. vztahů mezi efektivností a hospodárností na jedné straně a účelností na straně druhé. Ideálním alokačním případem je varianta, která dosahuje vysokých hodnot efektivnosti, hospodárnosti i účelnosti (leží tedy ve čtverci B). Ostatní případy vedou podle Ochrany (2011) k ekonomickým ztrátám:

- *varianta ležící ve čtverci A* prokazuje sice potřebnost, ale vynaložené zdroje nejsou využity efektivně a hospodárně;
- *varianta ležící ve čtverci C* je nejhorší možností alokačním případem, protože při realizaci takového projektu, programu či veřejné zakázky dochází k neúčelnému i k nehospodárnému a neefektivnímu vynaložení zdrojů;
- *varianta ležící ve čtverci D* sice ukazuje, že je splněn předpoklad hospodárnosti a efektivnosti, ale jejich alokační účel je pochybný. Tento případ je známý z českého prostředí veřejných zakázek, kdy je kritériem

nejnižší nabídková cena, která je ovšem vynaložena na ve finále nefunkční či nesmyslnou věc.

Potřeba hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými zdroji je v ČR zakotven i právně – v zákoně o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.). Ten ukládá povinnost tvůrcům a správcům veřejných projektů realizovat kontrolu veřejných výdajů formální i ekonomickou (viz. Tabulka č.4). Formální kontrola znamená kontrolu účtů a dokumentace, obsahová (neboli ekonomická) zajišťuje kontrolu 3E. Ekonomická kontrola bývá označována rovněž jako výkonnostní audit.

Tabulka č. 3 Klasifikace kontroly veřejných výdajů

Druh kontroly	Podstata kontroly
Obsahová (ekonomická)	Sledování hospodárnosti
	Sledování efektivnosti vynaložených výdajů
	Sledování účelnosti vynaložených výdajů
Formální (finanční a dokumentační)	Kontrola účtů
	Kontrola dokumentace

Zdroj: Ochrana (2010), upraveno autorkou

Z časového hlediska rozlišujeme kontrolu i u ekonomické evaluace na ex-ante, kontrolu průběžnou a ex-post kontrolu. Předběžná kontrola je prováděna před realizací výdajové aktivity a jejím smyslem, je určit očekávané náklady a užitkové efektivity a podle toho doporučit ekonomicky nejvýhodnější variantu pro realizaci. Průběžná kontrola se uskutečňuje během realizace výdajového programu a sleduje naplňování stanovených ukazatelů. Díky této kontrole tak může docházet k průběžným korekcím v realizaci. Kontrola ex-post je prováděna po skončení výdajové aktivity s cílem zjistit, zda bylo dosaženo plánovaných ukazatelů stanovených cílů.

Z hlediska toho, jaký subjekt provádí kontrolu veřejných výdajů, se rozlišuje kontrola interní a externí. Za realizaci interní kontroly ručí vedoucí pracovník,

v jehož působnosti jsou realizovány veřejné výdaje. Oproti tomu externí kontrolu uskutečňuje nezávislý subjekt působící mimo kontrolovanou složku.

4. Evaluace ve veřejné politice

4.1 Odlišení evaluace od akademického výzkumu, monitoringu a auditu

4.1.1 Akademický výzkum

Propojení s veřejnou politikou odlišuje evaluaci od tradičního sociálněvědního výzkumu. Akademický výzkum se zaměřuje především na porozumění společnosti, oproti tomu výzkum orientovaný na veřejnou politiku předkládá rozhodovatelům návod, jak řešit konkrétní veřejněpolitický problém (Veselý, Nekola 2007). Hlavní metodou v akademickém výzkumu je tvorba logických, koherentních a empiricky testovatelných teorií. Podle Veselého (2007:24) se však „*nová teorie nebo empirický poznatek většinou těší pozornosti kolegů vědců zcela bez ohledu na jejich využitelnost ve veřejné politice.*“ Akademické práce tak často nemají vůbec žádný bezprostřední vliv na veřejnou politiku. Na druhé straně však slouží akademický výzkum jako základ poznatků pro výzkum zaměřený na veřejnou politiku, který často využívá pouze sekundární analýzu dat.

Hlavní rozdíly mezi akademickým a výzkumem orientovaným na veřejnou politiku jsou shrnuty přehledně v následující tabulce.

Tabulka č. 4 Rozdíly mezi akademickým a výzkumem orientovaným na veřejnou politiku

	Akademický výzkum	Policy research a policy analysis
Hlavní cíl	porozumění	změna
Klient	nespecifikovaný, pravda, veřejný zájem	konkrétní klient, aktér politiky (nutná neustálá komunikace)
Způsob	vysvětlení	hodnocení
Předmět analýzy	obor, disciplína (např. dopravní systém)	problém (např. zahlcení osobní dopravou)
Sběr dat	extenzivní fáze primárního sběru dat	často pouze sekundární analýza dat
Výsledný produkt	studie, odborný článek	analýza, plán, memorandum

Zdroj: Veselý, Nekola (2007:27)

4.1.2 Monitoring

Monitoring je systematický a průběžný sběr dat, který umožňuje sledovat rozvoj implementované politiky s naplňováním jejích cílů, čerpání zdrojů a dodržování časového plánu. Monitoring je primárně určen sponzorům politiky, kteří mohou na základě upozornění vycházejících z výsledků monitoringu upravovat danou politiku. Monitoring je kontinuální (či periodicky opakovaný), oproti tomu evaluace je nárazová činnost. Slouží k identifikaci vznikajících problémů, které je nutné okamžitě napravit a napomáhá tak v rozhodovací činnosti na operativní úrovni. Pro zásadní rozhodnutí strategického charakteru nejsou však tyto podklady dostatečné a slouží spíše jako doplňková činnost ke komplexněji pojatým evaluacím. Monitoring si tak lze snadno představit jako téměř automatizovaný systém průběžného či periodického ověřování sady předem definovaných indikátorů.

Vzhledem k tomu, že monitoring bývá v mnoha případech prováděn bez navazující evaluace, je na místě považovat monitoring za samostatnou oblast. Monitoring může být samozřejmě v některých situacích zahrnut do evaluačního rámce, přesto ale zůstává autonomní sférou a proto směšování těchto pojmů nepovažuji za správné.

4.1.3 Audit

Audit je možné definovat jako systematický sběr informací a jejich ověřování v ekonomických činnostech. Audit se nesnaží zjistit, které postupy fungují, a které ne, ale ověřuje, zdali se v konkrétním případě postupuje správně. Oproti tomu se evaluace zaměřuje na to, zda jsou vykonávány správné činnosti (tj. ty, které vedou k cíli).

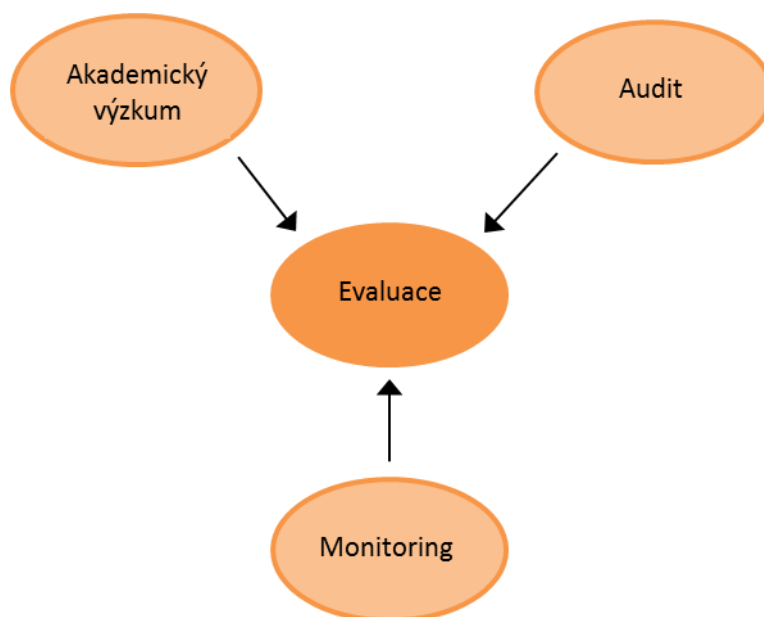
Jak uvádí Remr (2010), je audit velmi podobný s evaluací v otázkách normativní povahy. Předmětem normativních otázek je, zda implementovaná politika funguje tak, jak bylo zamýšleno (Schwandt, Halpern 1988 in Remr 2010). I přesto že obě činnosti používají k zodpovězení odlišné metody, jejich cíl je stejný. Audit se zaměřuje na velmi úzkou oblast činností posuzované politiky, a to na její finanční stránku. Oproti tomu jsou předmětem evaluace výstupy a dopady sledované politiky, které sice mnohdy zahrnují i finanční aspekt jejího působení, ale ne v takovém detailu jako u auditu. Audit nemusí být zaměřen čistě na finanční aspekty, může být

prováděn i tzv. audit výkonu, který se zaměřuje na zkoumání hospodárnosti, efektivity a účinnosti, viz.3E v kapitole 4.6.

Stejně jako v evaluacích je u auditu kladen důraz na objektivitu a nezávislost prováděné činnosti. Dalším společným prvkem je samotný způsob vyhodnocení, při kterém se audit i evaluace zaměřují na zjištění stupně souladu mezi skutečným stavem a stanovenými kritérii (Remr 2010).

Srovnáním s jinými podobnými činnostmi bylo poukázáno na specifické vlastnosti evaluace, na jejich odlišnosti i podobnosti. Z předchozího textu, je patrné, že se tyto činnosti v některých oblastech překrývají, či doplňují, ale není možné tyto pojmy zaměňovat.

Obrázek č. 6 Vztah evaluace k ostatním disciplínám



Zdroj: Remr (2010:39), upraveno autorkou

4.2 Typy evaluace

4.2.1 Základní typy evaluace

Obecně se evaluace rozděluje podle toho, v které fázi politického cyklu probíhá na:

- **ex ante** evaluace – probíhá před implementací politiky a pomáhá při rozhodování, zda je vhodné politiku realizovat;

- **mid-term** evaluace – provádí se v průběhu realizace politiky, poskytuje informace, které mohou být někdy použity pro vylepšení probíhající politiky, příp. mohou určit, zda by se v dané politice mělo pokračovat;
- **ex post** evaluace – je uskutečňována na závěr politiky, zhodnocuje výsledky této politiky a může poskytnout cenné informace pro projektování budoucích politik.

Podle vztahu k cíli, kterého má být pomocí evaluace dosaženo, se rozlišují dva typy evaluací (Veselý, Nekola, 2007):

- **formativní** (*formative*) - slouží ke zlepšení objektu evaluace pomocí zkoumání fungování politiky nebo programu, kvality implementace a organizačního kontextu;
- **souhrnná** (*summative*) – slouží k celkovému posouzení efektů politiky nebo programu.

Formativní evaluaci je možné dále členit:

- analýza potřeb (*needs assessment*) – snaha o stanovení potřeb (rozdíl mezi stavem „co je nyní“ a „co by mělo být“) a jejich klasifikací podle důležitosti; ptá se na to, kdo politiku/program potřebuje, jak velká je tato potřeba a jak ji naplnit;
- analýza proveditelnosti evaluace (*evaluability assessment*) – posouzení možnosti ověření efektů politiky vzhledem ke stanoveným cílům a způsobu realizace;
- evaluace implementace (*implementation evaluation*) – hodnocení průběhu implementace politiky;
- evaluace procesu (*process evaluation*) – ověřuje fungování politiky a její poskytování cílové skupině, popisuje činnosti politiky a kontext její realizace.

Souhrnná evaluace může být členěna takto:

- evaluace výsledku (*outcome evaluation*) – zkoumá, zda má politika prokazatelný přímý efekt na cílovou skupinu;

- evaluace účinku (*impact evaluation*) – širší pojetí evaluace výsledků, posuzuje celkový efekt politiky (ať už zamyšlený, či nikoliv);
- ekonomická evaluace (*economic evaluation*) – výsledky politiky jsou posuzovány spolu s náklady na jejich dosažení; efektivita vynaložených zdrojů (finančních anebo nefinančních) se vyhodnocuje pomocí nákladově-výstupových metod;
- meta-analýza (*meta-analysis*) – shrnuje výsledky většího počtu evaluací na základě stanovených kritérií.

V literatuře se lze setkat s použitím termínu formativní evaluace jako se synonymem pro evaluaci procesu a s pojmem sumativní evaluace jako s evaluací výsledku, tato záměna však není na místě, jak tvrdí Smutek (2009). Tyto dva typy evaluace však „*vhodně doplňují a rozšiřují tradiční policy analysis*“ (Veselý, Nekola 2007), proto budou více rozpracovány v následující kapitole.

4.2.2 Evaluace procesu (process evaluation)

Evaluace procesu ověřuje, zda politika dosahuje stanovených cílů, zda je poskytována cílové skupině tak, jak bylo zamýšleno a ukazuje na to, zda a případně proč by měly být cíle hodnocené politiky předefinovány během její realizace. Procesní evaluace tedy může poukázat i na případné implementační selhání.

Evaluaci procesu je možné rozlišit na průběžné sledování a vyhodnocování vybraných aspektů politiky a na jednorázovou aktivitu, která vyhodnocuje dosavadní průběh programu a jeho fungování. Z této charakteristiky je zřejmá jistá podobnost s účelem monitoringu a i Remr (2010:93) zde uvádí, že „*evaluaci procesu je možné považovat za jakousi extenzi monitoringu, neboť analyzuje, sumarizuje a rozvíjí údaje poskytované monitoringem.*“

Co se týče metod využívaných v evaluaci procesu, nemá tento typ evaluace své vlastní metody v pravém slova smyslu, jak uvádí Veselý a Nekola (2007). Soustřeďuje se na sběr a analýzu informací o fungování politiky a zásadní je tak pro ni vhodný systém správy informací a jejich využití.

4.2.3 Evaluace výsledku (outcome evaluation)

Funkcí evaluace výsledků je vyhodnocení výsledků politiky vzhledem k jejím stanoveným cílům.² S touto evaluací se však pojí i jisté komplikace. Každá implementovaná politika by měla vycházet z vědecky podložených předpokladů, stanovené cíle by měly být dostatečně specifikované a spolehlivě měřitelné. To se však často v praxi neděje, i přesto že se tomu dá předcházet vhodnou přípravou při tvorbě politiky a definování jejích cílů. „*Na tuto problematickou oblast by mohla dát odpověď evaluace procesu, protože pokud sledujeme proces implementace, můžeme vidět specifické významy, které jsou dávány cílům programu různými skupinami zainteresovaných aktérů a jak se tyto subjektivní významy postupně mění v čase*“ (Smutek 2009:44) s realizací politiky.

K měření výsledků politiky se používají indikátory, jejichž určení je pro evaluaci zásadní. Jak upozorňují Rossi, Lipsey a Freeman (2004 in Veselý, Nekola 2007:350), „*většina výsledků politiky má více než jednu dimenzi, a je tedy nutné předem vážit všechny potenciálně relevantní dimenze a teprve poté z nich vybrat konečný soubor, nejlépe vystihující výsledky politiky.*“ Ke správnému měření stanovených indikátorů je poté nutné stanovit přesný postup pro získávání potřebných informací a jejich transformace do indikátorů, tzn. „*(...) je potřeba operacionalizovat sledované proměnné*“ (Veselý, Nekola 2007:351).

Jak uvádí Disman (2006), nalezení spolehlivých indikátorů je jednou z nejsložitějších operací ve výzkumu. Pokud uvažujeme nad spolehlivostí ukazatelů, je nutné zvážit jejich základní náležitosti: **validitu, reliabilitu a senzitivitu**. „*Validní měření je takové měření, které měří skutečně to, co jsme zamýšleli měřit.*“ (Disman 2006:62). Vedle toho reliabilita ukazuje míru přesnosti měření - při opakovaném experimentu by mělo být dosaženo stejných hodnot výsledku. Senzitivita (citlivost) vypovídá o tom, na kolik je použitý indikátor citlivý a zda rozpozná i nepatrnou změnu na zkoumané proměnné.

Jak bylo uvedeno výše, evaluace výsledků poukazuje na to, zda bylo dosaženo stanovených cílů či nikoliv, v druhém případě však neříká, čím je selhání způsobeno. Podle Smutka (2009) je u evaluace výsledku problém s interpretací

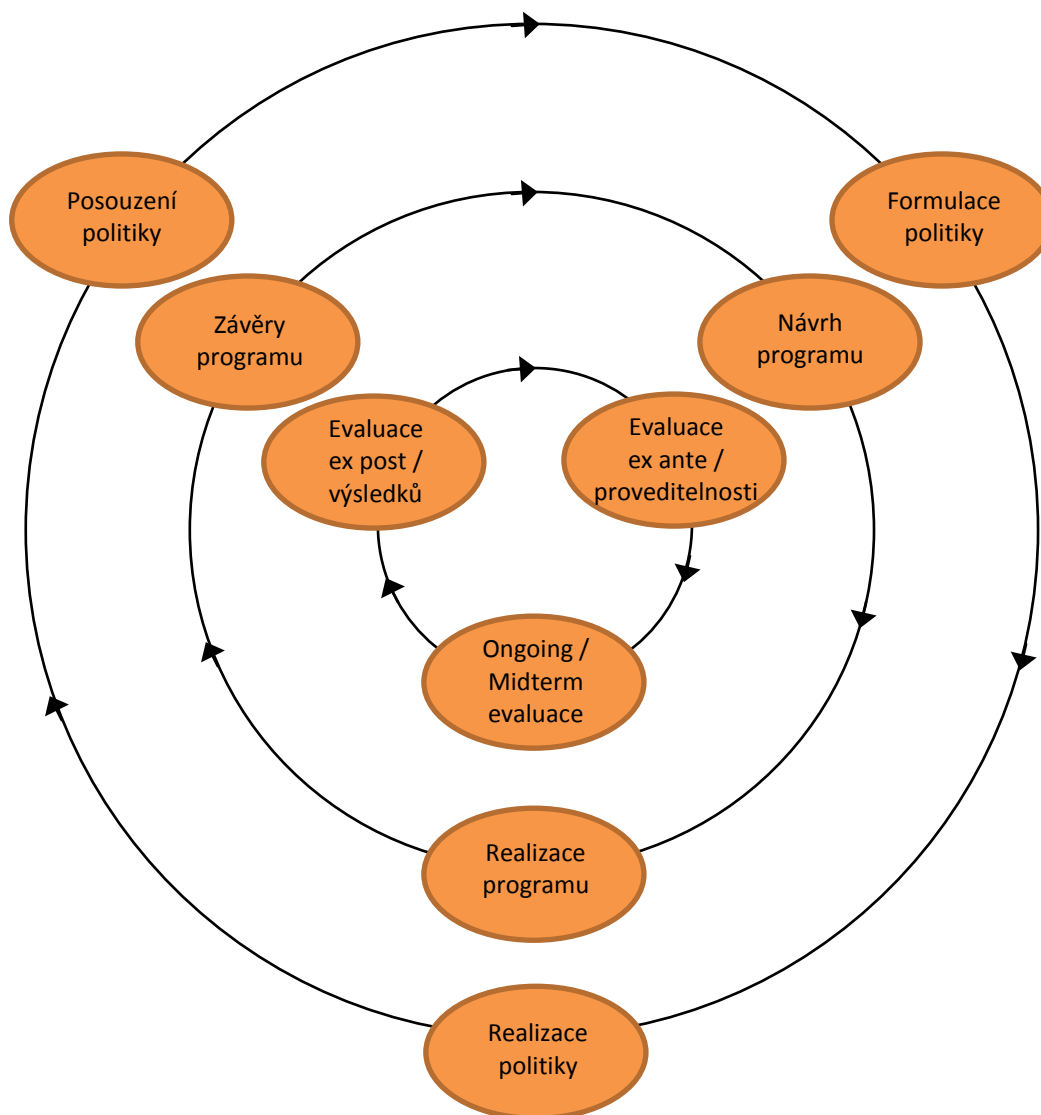
² V literatuře je možné setkat se i s pojmem evaluace dopadu (impact evaluation) - ta má de facto stejný cíl jako evaluace výsledku, odlišuje se pouze tím, že se zaměřuje na dlouhodobě udržitelné efekty vyvolané danou politikou (Kirkpatrick, Clive 2007 in Remr 2010).

výsledků, protože nám neříká, zda bylo selhání způsobeno chybnými předpoklady nebo špatnou realizací. A i obráceně, neřekne nám, zda politika dospěla daných cílů proto, že byly její cíle během implementace upravovány. Jak však konstatuje Veselý a Nekola (2007), evaluace výsledků je důležitým nástrojem strategického řízení a zároveň obsahuje silný prvek odpovědnosti vůči občanům.

4.2.4 Typy evaluace v politickém cyklu

Pokud bychom se podívali na politický cyklus, je snadné jednotlivé typy evaluace přiřadit k jednotlivým fázím. Analýza potřeb a proveditelnost se provádí na úplném začátku (ex ante evaluace), tzn. při formulaci politiky. V průběhu implementace a realizace politiky je vhodné provádět tzv. midterm evaluace, které mohou poukázat na případné problémy a ideálně vést i k jejich odstranění. Na závěr by mělo proběhnout zhodnocení výsledků fungování dané politiky (ex post evaluace), které by mělo být doplněné i o ekonomickou evaluaci. Pozice jednotlivých typů evaluací v politickém cyklu jsou znázorněny v následujícím obrázku.

Obrázek č. 7 Různé typy evaluací ve fázích politického cyklu



Zdroj: MMR (2005)

4.3 Realizační fáze evaluace

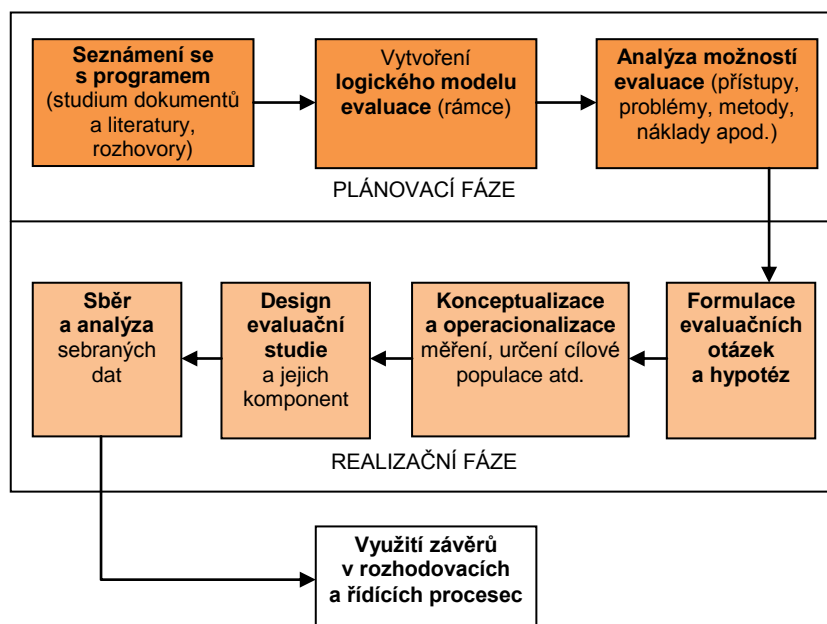
Vazba evaluace realizovaných politik na jednotlivé fáze veřejné politiky, byla v práci už rozpracována, ale je potřeba si také ve stručnosti shrnout, jaké jsou vlastně fáze samotné evaluace. Fáze evaluace se dají rozdělit na dvě části: na plánovací fázi a na fázi realizační. Již z této terminologie se dá snadno odhadnout, co bude přibližně jejich obsahem, ale pro pořádek si jednotlivé fáze definujeme.

Aby byla evaluace úspěšně provedena, je nutné se před její realizací dostatečně seznámit s hodnocenou problematikou, sestavit si logický rámec samotné

evaluace a také zvážit možnosti provedení evaluace. Všechny tyto činnosti jsou obsahem **plánovací fáze**, jež by také měla pomoci evaluátorovi odhalit možné oblasti problémů, které mohou nastat v realizaci.

Kroky v **realizační fázi** jsou podobné krokům ve standardním výzkumném projektu, s tím rozdílem, že v závěru je kladen důraz na využití získaných poznatků v procesech rozhodování a řízení (Veselý, Nekola 2007). Závěrečná doporučení pak musí být formulována v souladu s požadovaným cílem evaluace, a tím je užitečnost pro zadavatele/příjemce evaluace (Veselý, Nekola op. cit.)

Obrázek č. 8 Fáze procesu evaluace



Zdroj: Veselý, Nekola (2007:342)

Vzhledem k definovaným cílům práce, budu dále pokračovat rovnou rozpracováním realizační fáze, jelikož je pro účely práce zásadní. Neznačená to, plánovací fáze není v evaluaci důležitá, to nikoliv, jen není tak významná pro tuto práci a tak bude stačit její popis v předchozí kapitole.

4.3.1 Evaluační otázky a kritéria

Na začátku každé evaluace je nezbytné formulovat **evaluační otázky**. Ty mohou být deskriptivní (popisují změnu) kauzální (snaží se zhodnotit vztahy příčiny a vztahu), normativní (používají evaluační kritéria), prediktivní (předvídají výsledek plánované

intervence) či kritické (podporují změnu z hodnotově zaměřené pozice). Evaluační otázky, které obsahují hodnotící kritéria, spadají v do jedné z těchto čtyř kategorií (MMR 2005):

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

Kde tedy pojem **relevance** odkazuje na přiměřenost cílů programu s ohledem na socioekonomické problémy, kterým je program určen.

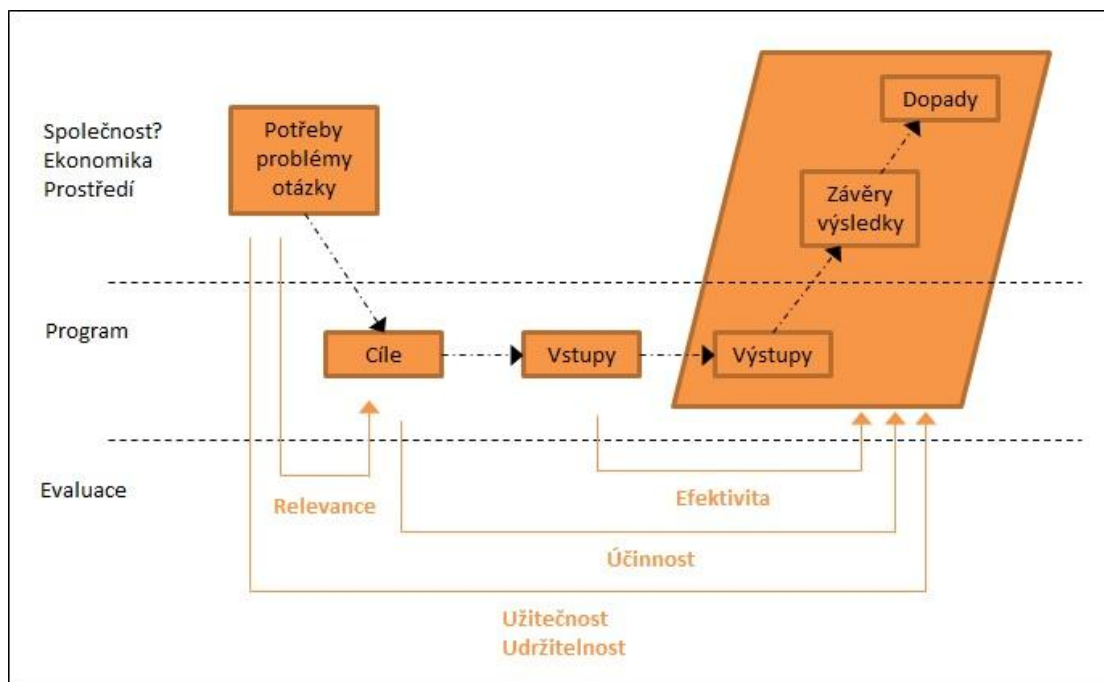
Účinnost poukazuje na to, zda bylo dosaženo cílů formulovaných v programu, jakých bylo dosaženo úspěchů a jaké nastaly problémy, jak vhodně bylo vybráno jejich řešení a jaký je vliv vnějších faktorů (mimo program).

Efektivita je posuzována na základě srovnání výsledků či dopadů a použitých zdrojů.

Užitečnost hodnotí dopady programu v poměru 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.

Kritéria jsou srozumitelně znázorněna také v následujícím obrázku, kde se objevuje ještě jedno kritérium a to **udržitelnost**. To posuzuje, v jakém jsou výsledky a výstupy intervence trvalé (MMR 2005).

Obrázek č. 9 Evaluační kritéria



Zdroj: MMR (2005), upraveno

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?

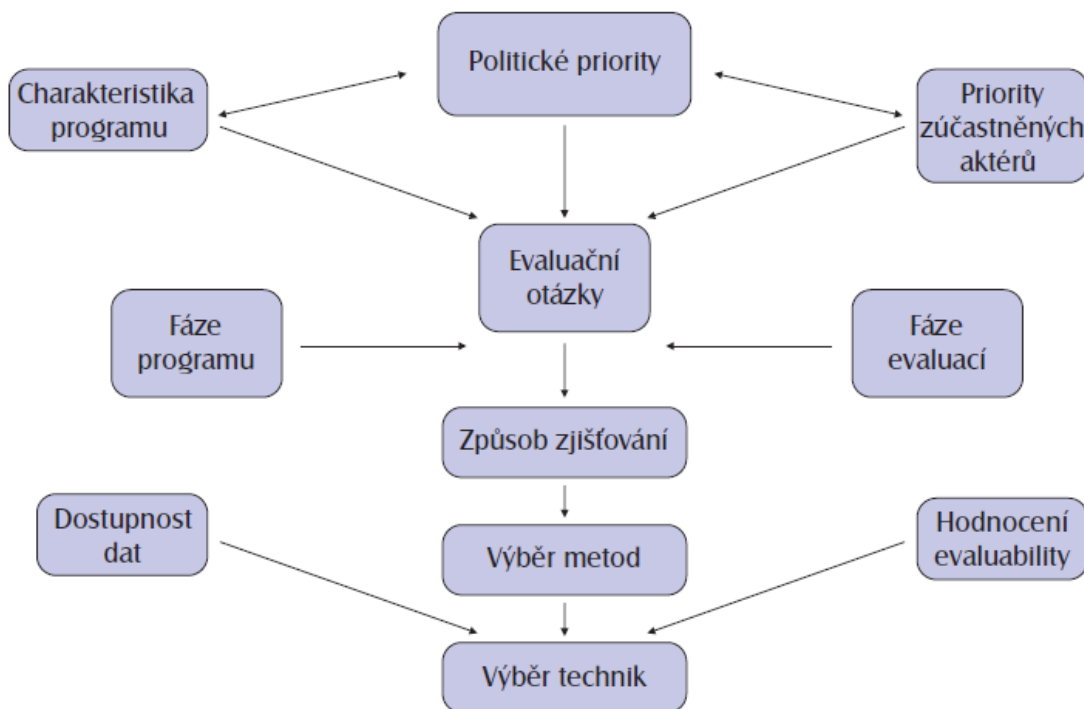
4.3.2 Metody a techniky

Smyslem této kapitoly není podat podrobný návod k použití metod technik, na toto téma existuje řada hluboce zpracovaných odborných studií.

Vzhledem k rozsahu a cílů této práce, tedy považuji za možné tuto oblast vynechat a omezit ji na to, jak metodu vybírat.

Výběr metod a technik by se měl odvíjet od návrhu evaluace. Je nutné vybírat jen takové metody, které pomohou zodpovědět specifické otázky evaluace. Výběr metody tak bude ovlivněn tím, jaký je účel evaluace, v jaké fázi je evaluační proces, a tedy v jaké fázi politického cyklu bude evaluace prováděna. Záleží též na dostupnosti dat, rozpočtu evaluace a požadavcích zadavatele evaluace.

Obrázek č. 10 Kontext výběru metod a technik



Zdroj: MMR (2005)

Není možné říci, že pro určitý kontext se hodí vždy právě jedna metoda. Lepší validity a důvěryhodnosti závěrů lze dosáhnout kombinací jednotlivých metod, např. kvalitativních i kvantitativních.

V souvislosti s metodami evaluace se často hovoří i o tzv. **evaluační strategii**, jež se skládá z evaluačního designu, sběru dat a jejich analýzy. Soubor těchto konkrétních procedur, jak utvořit design evaluace a jak ji řídit, se nazývá evaluační přístup. Stanovuje zaměření evaluace, ovlivňuje výzkumné metody a techniky aplikované za účelem sběru a analýzy dat, stejně tak má vliv na interpretaci

údajů. Evaluační strategie je spojením několika takových evaluačních přístupů. Evaluační strategie je pak obecně orientací, pomocí které hodnotitel a stakeholderi uskutečňují evaluační záměry (Smutek 2009).

4.3.3 Stakeholderi a hodnotitelé

Stakeholderi jsou jednotlivci, skupiny či organizace, které mají významný zájem na tom, jak dobře politika, program či projekt funguje. Jedná se tak o samotné tvůrce politik, jejich sponzory, přes administrátory a řadový personál, až po ty, kterým je politika určena. V kontextu evaluace jsou takto označovány subjekty, které mají zájem na hodnocené intervenci, nebo jsou zainteresovány na průběhu či výsledku samotné evaluace (MMR 2005).

Identifikace zainteresovaných stran je tak jednou ze základních raných fází každého evaluačního šetření, čímž se odlišuje od základního výzkumu. Každá evaluace je připravována a realizována v jiném kontextu a není tak možné použít její výsledky pro jiné evaluační situace.

Hodnotitel nebo-li ten, kdo provádí evaluace, hraje v evaluaci významnou roli. Jeho úkolem je identifikovat potřeby stakeholderů, zvolit vhodnou evaluační strategii pro pokrytí těchto potřeb (i se zvážením výhod a nevýhod vybraných metod a postupů) a na závěr je jeho úkolem samotná realizace evaluace (Chen 2005 in Smutek 2009). Během těchto aktivit se také očekává intenzivní komunikace hodnotitele se stakeholderem, protože jeho potřeby se mohou během vývoje projektu značně měnit.

Hodnotitele můžeme rozdělit podle toho, zda jsou interními nebo externími realizátory evaluace. **Interní hodnotitelé** jsou zaměstnanci organizace, ve které je evaluace prováděna a oni ji mají na starosti.³ Oproti tomu **externí hodnotitel** je v podstatě nezávislý konzultant, který vede evaluaci v organizaci, která danou politiku či projekt financuje. I přesto že interní i externí hodnotitelé používají stejné metody a řeší stejné metodologické problémy, díky těmto odlišným vztahům

³ Častým případem provádění interních evaluací jsou tzv. autoevaluační šetření, kdy je evaluace realizována vlastními pracovníky a daná organizace provádí evaluaci sebe sama. Autoevaluační jsou z hlediska rolí jednotlivých zainteresovaných stran typem evaluačního šetření, při kterých splývá posuzovaný subjekt s rolí evaluátora (Remr 2010).

k zadavateli evaluace, se dají shrnout jisté výhody a nevýhody těchto forem hodnocení:

- Interní subjekty:
 - Znají kontext organizace;
 - budou odpovědnější k implementaci evaluačních doporučení, budou totiž odpovědní i za vyprodukování těchto doporučení;
 - nejsou nezávislí (skryté zájmy, ovlivnění organizačními hodnotami apod.).
- Externí subjekty
 - Hlubší znalost konkrétních metod a teorie (evaluátoři specialisté);
 - musí nastudovat kontext (časově náročné);
 - jsou nezávislí – objektivní kritický přístup;
 - riziko většího zájmu o závěrečnou zprávu a její prezentaci než o samotnou implementaci zjištění.

Na závěr tohoto srovnání je vhodné podotknout, že role interního a externího hodnotitele se nemusí vždy nutně vylučovat. Prvky těchto typů evaluace se mohou v praxi kombinovat, pak mluvíme o tzv. **hybridní formě evaluací**. V praxi se jedná nejčastěji o takový způsob evaluace, kdy externí hodnotitel provede evaluaci na základě metodiky připravené zadavatelem. Hybridní evaluace tedy vychází z předpokladu, že zadavatel disponuje alespoň částečnou interní kapacitou na přípravu metodiky, ale také na zaškolení externího hodnotitele a koordinaci jeho činností. Nejčastějšími důvody pro volbu tohoto způsobu evaluace bývá nedostatek interních kapacit a také nedostatečné znalosti v metodách evaluace (Remr 2010). Hybridní forma evaluačního šetření je používána právě pro hodnocení projektových žádostí o dotace v rámci operačních programů EU.

4.3.4 Využití evaluace

Předpokladem každé evaluace je její užitečnost. Jak již bylo několikrát řečeno, jedním z hlavních cílů evaluace je poskytnout rozhodovatelům dobrý podklad pro rozhodování o dalším fungování politiky/programu/projektu. Na základě evaluace může dojít k úpravám východisek, cílů i nástrojů politiky.

Rossi a Freeman (1993 in Smutek 2009:161-162) zkoumali přínosy evaluací a na základě svých zjištění je rozdělili do třech kategorií:

- 1) na ty, které mají bezprostřední dopad na programy nebo politiky;
- 2) na ty, které ovlivňují rozhodování i přesto, že neměly v době konání studie bezprostřední dopad na programy nebo politiky;
- 3) na ty, u kterých není jasné, jak přispěly k dalšímu rozhodování.

Dále pak uvádějí seznam pěti pravidel, která by měli hodnotitelé dodržovat, pokud chtějí maximalizovat využití evaluace (Rossi, Freeman 1993 in Smutek 2009):

1. Hodnotitelé musí porozumět tomu, co chtějí sami rozhodovatelé. Informace by měly být prezentovány ve formě nejpřijatelnější pro cílovou populaci (mělo by se jednat o stručné a srozumitelné shrnutí)
2. Evaluační výsledky musí být včasné a dostupné v době, kdy jsou nejvíce potřeba.
3. Evaluace musí respektovat závazky stakeholderů k politice. Jednou z cest, jak zvýšit využití evaluace, je přesvědčit hlavní skupiny stakeholderů k participaci na evaluačním procesu už od raných fází evaluace.
4. Hodnotitelé by měli diskutovat s potenciálními uživateli o tom, jak by mohly být výsledky interpretovány.
5. Evaluace by měly zahrnovat hodnocení jejich vlastního využití (doporučuje se, aby se hodnotitelé a potenciální uživatelé předem dohodli, na jakých základech budou posuzovat užitečnost evaluace).

5. Případová studie: evaluace OP LZZ

Cílem případové studie je zhodnotit, jak celkově probíhá evaluace v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Otázky, které mají být v této části práce zodpovězeny, jsou:

- Je prováděna evaluace účinků a ne jen formální kontrola?
- Jsou dodržovány principy 3E?
- Zohledňují se výsledky evaluace v budoucnosti?

Případová studie je rozdělena na několik částí. Hned na úvod považuji za nutné popsat kontext prováděných evaluací na OP LZZ. Nejprve tedy vymezím strukturu čerpání finančních dotací z evropských fondů, bude vymezen Evropský sociální fond, OP LZZ. Následně bude analyzován způsob evaluace na úrovni operačního programu.

Další fází bude analýza evaluace u konkrétních projektů podpořených z OP LZZ. Hodnoceny budou 3 projekty, které jsem si sama náhodně vybrala. Data k těmto projektům mi poskytlo MPSV se závazkem mlčenlivosti, takže není možné k projektům uvést identifikační údaje. Hodnocení projektů je rozděleno na evaluaci ex-ante, mid-term a ex-post. Poslední dvě fáze evaluace jsem spojila do jedné kapitoly, protože není možné je od sebe oddělit.

Poslední fází bylo provedení hloubkových rozhovorů s vybranými pracovníky ESF na téma evaluace u OP LZZ, jejich silné a slabé stránky.

5.1 *Kontext*

5.1.1 **Evropská unie a evropské fondy**

Fondy EU jsou hlavním nástrojem EU k naplňování cílů evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS), jež patří vedle zemědělské politiky k nejvýznamnějším agendám EU. Je také označována za politiku soudržnosti (či kohezní politiku) a je na ni vynakládána více než třetina společného rozpočtu. Jejím cílem je snižování rozdílů mezi úrovněmi jednotlivých členských států, podporuje harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj ekonomických činností, vysokou úroveň zaměstnanosti, rovnost mezi muži a ženami a vysokou úroveň ochrany a zlepšování životního prostředí.

Evropská unie disponuje třemi evropskými fondy, jejichž prostřednictvím rozděljuje finanční prostředky k naplnění cílů politiky HSS. Jsou to:

- **Strukturální fondy** - jsou určeny pro chudší nebo jinak znevýhodněné regiony (např. venkovské a problémové městské oblasti);
 - *Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF)* – podporuje investiční (infrastrukturní) projekty (např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, podpora začínajícím podnikatelům, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie, zavádění služeb elektronické veřejné správy, apod.);
 - *Evropský sociální fond (ESF)* – bude detailněji popsán dále;
- **Fond soudržnosti** - určený na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. Podobně jako u ERDF jsou z něj podporovány investiční (infrastrukturní) projekty, avšak jen se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu a ochranu životního prostředí.

Česká republika si vytvořila pro získávání finančních prostředků z evropských fondů soustavu programových dokumentů a nezbytné institucionální zajištění. Nejvyšším strategickým dokumentem pro realizaci politiky HSS jsou na evropské úrovni **Strategické obecné zásady Společenství (SOZS)**, kde se definují hlavní priority této společné evropské agendy na období 2007–2013. Na základě SOZS si pak členské země s ohledem na vlastní priority vypracovávají **Národní strategický referenční rámec**, který popisuje globální cíle a záměry, způsob řízení a koordinace politiky soudržnosti na jejich území. Následně si členské země si po dohodě s Evropskou komisí stanoví **operační programy**, které definují, jaké problémy chce daný stát poskytnutými prostředky řešit a čeho chce v programovém období dosáhnout. Zároveň zajišťují, aby projekty k financování nebyly vybírány nahodile, ale podle toho, zda pomáhají k uskutečňování záměrů politiky soudržnosti. Operační programy se dělí na **prioritní oblasti**, které konkrétněji vymezují, na co mohou být peníze v daném OP použity. Prioritní osy se dále skládají z oblastí podpory. Celá struktura je přehledně zobrazena na Obrázku č. 11.

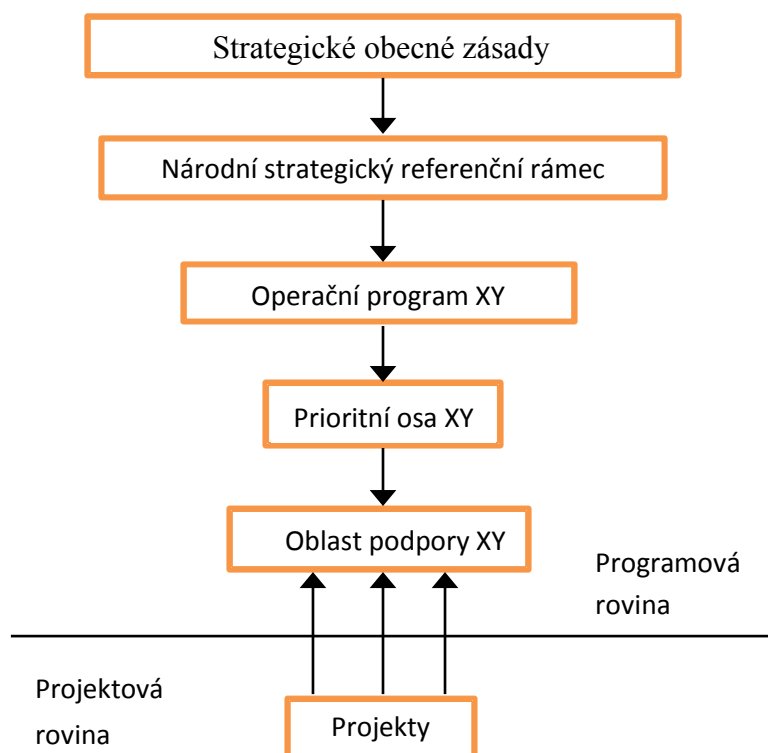
Česká republika může v rámci probíhajícího programového období 2007 – 2013 vyčerpat prostřednictvím evropských fondů až 26,69 miliard eur. Pro úspěšné čerpání musí náš stát přidat navíc přibližně 4 miliardy eur, jelikož EU financuje

maximálně 85 % výdajů. Pro toto programové období si ČR vyjednala 26 operačních programů. Osm z nich je zaměřeno tematicky (např. na vědu a vzdělávání, zaměstnanost, dopravu, životní prostředí, jedním z nich je i OP Lidské zdroje a zaměstnanost) a sedm zeměpisně (např. Středočeský kraj, Moravskoslezsko atd.).⁴ Ostatní OP umožňují přeshraniční, meziregionální a nadregionální spolupráci či zajišťují technické, administrativní a výzkumné zázemí realizace politiky soudržnosti.

Každý subjekt, který chce požádat o finanční podporu z fondů EU, musí předložit projekt svého investičního záměru řídicímu orgánu operačního programu. U tematicky zaměřených OP jsou to resortní ministerstva, u územně vymezených pak regionální rady regionů soudržnosti, což jsou územní celky odpovídající jednomu nebo více českým krajům zřízených za účelem přijímání dotací z evropských fondů. Tyto orgány pak vyhláší časově vymezené výzvy k předkládání projektů v rámci jednotlivých prioritních os a oblastí podpory. Žadatelem o takovou dotaci mohou být obce, kraje, ministerstva, podnikatelé, vlastníci dopravní infrastruktury, neziskové organizace, školy, výzkumná centra a další.

⁴ Pro účely efektivního získávání prostředků z evropských fondů byly na území ČR zřízeny regiony soudržnosti (tzv. NUTS II), které se skládají z jednoho či více českých krajů. Vznikly tak tyto regiony soudržnosti Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Jihozápad, Střední Čechy, Moravskoslezsko a Střední Morava. Praha převyšuje ekonomickými ukazateli výrazně ostatní části našeho státu a proto nespĺňuje kritéria pro příjem prostředků z politiky soudržnosti, ale je oprávněna čerpat z cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Tomuto účelu slouží operační programy Praha Konkurenceschopnost a Praha Adaptabilita. Z evropských fondů tak plyne do hlavního města menší objem peněz, než do zbytku našeho státu, protože Praha má značnou ekonomickou dynamiku a nízkou nezaměstnanost i bez pobídek EU.

Obrázek č. 11 Struktura získávání finančních prostředků z EU



Zdroj: Fondy Evropské unie [online]. [cit. 2012-05-10]

Centrálním koordinátorem pro využívání fondů EU v ČR je Ministerstvo pro místní rozvoj. Pro výkon této funkce byl na MMR zřízen Národní orgán pro koordinaci (NOK), který je odpovědný vládě za realizaci NSRR. Řídící a koordinační výbor (ŘKV) zajišťuje nejširší koordinaci za účasti nejen orgánů zapojených do implementace, ale také hospodářských a sociálních partnerů. Projednává a doporučuje finanční a věcné změny schválených OP, projednává návrhy a změny procedurálních postupů a pravidel, koordinuje systémová opatření, jako jsou monitorovací a informační systém, institucionální struktury, apod. Centrálním orgánem, který zajišťuje tok prostředků z fondů EU je odbor Národní fond Ministerstva financí ČR.

Ve všech členských státech se při řízení operačních programů i realizaci projektů vychází z pěti základních principů politiky HSS: principu programování, partnerství, koncentrace, doplňkovosti a principu monitorování a vyhodnocování. Realizátoři projektů i administrátoři operačních programů musejí též respektovat dvě

horizontální priority jdoucí napříč všemi podporovanými aktivitami: rovné příležitosti a udržitelný rozvoj.

5.1.2 Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost je jedním z operačních programů v rámci Evropského sociálního fondu, jehož hlavním posláním je „*rozvíjení zaměstnanosti, snižování nezaměstnanosti, podpora sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů*“ (Integrovaný Portál MPSV [online]. [cit. 2012-05-10]). Objem finančních prostředků z ESF pro ČR na programovací období 2007-2013 činí 3,8 mld. EUR. Programy, které umožňují čerpání prostředků z ESF v období 2007-2013 v České republice a hlavním městě Praze jsou tedy:

- OP Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ), a dále pak
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OP VK) a
- OP Praha – Adaptabilita (OPPA).

Globálním cílem operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost je *zvýšit zaměstnanost a zaměstnatelnost lidí v ČR na úroveň průměru 15 nejlepších zemí EU*. Tento cíl je naplňován prostřednictvím jednotlivých prioritních os, které jsou dále konkretizovány prostřednictvím oblastí podpor, které vymezují, jaké typy projektů mohou být v rámci příslušné prioritní osy podpořeny.

Z fondů EU je pro OP LZZ vyčleněno celkem 1,84 mld. EUR⁵, což činí přibližně 6,80 % veškerých prostředků určených z fondů EU pro Českou republiku. Tyto finanční prostředky jsou rozděleny mezi 6 prioritních os následovně:

- osa 1 Adaptabilita (525,4 mil. €, tj. 28,6 % OP LZZ)
- osa 2 Aktivní politika trhu práce (605,8 mil. €, tj. 33,0 % OP LZZ)

⁵ Celková částka finanční podpory, která je k dispozici pro OP LZZ činí 2,157 mld. EUR, ale v jednotlivých oblastech podpory bude podíl ESF představovat max. 85 % prostředků. Veškeré požadované veřejné spolufinancování ve výši 319 mil. EUR bude v OP LZZ zajištěno z veřejných prostředků ČR.

- *osa 3 Sociální integrace a rovné příležitosti (398,6 mil. €, tj. 21,7 % OP LZZ)*
- *osa 4 Veřejná správa a veřejné služby (195,1 mil. €, tj. 10,6 % OP LZZ)*
- *osa 5 Mezinárodní spolupráce (39,0 mil. €, tj. 2,1 % OP LZZ)*
- *osa 6 Technická pomoc (73,5 mil. €, tj. 4,0 % OP LZZ)*

Řídicím orgánem operačního programu LZZ je Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR – Odbor řízení pomoci z ESF.

5.2 OP LZZ a evaluace na úrovni programu

Způsob provádění evaluací u OPLZZ je popsán v **Evaluačním plánu Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost 2008-2015**, jehož cílem je zlepšit koordinaci evaluace OP LZZ a posílit synergii evaluačních aktivit programu ESF obecně. Evaluační plán je vypracováván na doporučení Evropské komise a je vypracován pro celé programové období, ale aktualizuje se pravidelně každý rok.

Každá činnost, ať už na úrovni programu či jednotlivých projektů má určité dopady na své okolí a tyto vlivy je nutné hodnotit vzhledem ke stanoveným cílům. Evaluace je v Evaluačním plánu OP LZZ 2008-2015 definována takto: „*Smyslem evaluace je vyhodnocovat, dávat náměty, doporučení, nejen porovnat, ale také vyvozovat závěry či dodávat podklady pro obhajitelná rozhodnutí při řízení programu*“ (Evaluační plán OPLZZ 2008-2015:1). Jak je zjevné, tato definice se liší oproti definicím, které jsem uváděla teoretické části. Je oproti nim širěji a obecněji formulována. Co mi v této formulaci chybí je ale určení, co by mělo být předmětem evaluace – tzn. hodnocení naplnění stanovených cílů a jejich relevance.

Evaluace musí být uskutečněna na základě jasně stanovených kritérií, jež se vztahují ke konkrétní evaluační otázce a cíli. Evaluační kritéria jsou v Evaluačním plánu OP LZZ vymezena obdobně, jako jsem je uváděla v teoretické části: **rovnost, dopad, relevance, udržitelnost a 3Ú** - účelnost, účinnost a úspornost.⁶

⁶ Obsah kritérií 3Ú je v zásadě stejný jako jsem jej vymezila v kapitole 3.4 jedná se pouze o jinou terminologii (hovořila jsem o účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti) a kritérium účelnosti není

Rovnost (*equity*), někdy též spravedlnost, bývá někdy označováno jako čtvrté E. Toto kritérium sleduje, jak jsou rozloženy náklady a přínosy na různé skupiny ve společnosti, zda je toto rozdělení spravedlivé, či politicky přijatelné. **Dopad** (*impact*) sleduje změny, ke kterým došlo, ať už jde o změny přímé nebo nepřímé, zamýšlené nebo nezamýšlené, pozitivní či negativní. Vyjadřuje tedy širší souvislosti působení hodnocené aktivity.

Za organizaci evaluačního procesu na úrovni programu zodpovídá Řídící orgán. Evaluace jsou pak organizačně zajišťována těmito subjekty:

- interní evaluační pracoviště ŘO – oddělení monitorování a evaluace MPSV,
- Pracovní skupiny pro evaluace,
- evaluační expertní týmu a
- ESF Fórum.

Interní evaluační pracoviště ŘO OP LZZ zajišťuje:

- koordinaci evaluačního procesu (návrh evaluačních aktivit - Evaluační plán OP LZZ);
- realizaci evaluačních projektů - vymezení zadání, hlavních evaluačních úkolů a otázek (ToR)⁷, výběr externího evaluátora, podpora a komunikace s evaluátory;
- vyhodnocování, posuzování a šíření evaluačních závěrů a doporučení – VPŘED⁸;
- v některých případech interní evaluace;
- poskytuje podklady při zpracování evaluací na úrovni ČR a EU;
- zpracování roční zprávy o implementaci OP LZZ.

definováno tak ekonomicky, jak jsem uváděla já. Vztahuje se obecně k cíli intervence, která by měla naplňovat vytčené cíle a ptá se tak, do jaké se podařilo splnit stanovené cíle.

⁷ ToR – Terms of Reference, neboli zadávací podmínky.

⁸ Veřejný plán řešení evaluačních doporučení - nástroj pro systematickou a transparentní realizaci opatření při řízení OP LZZ reagujících na evaluační doporučení.

Pracovní skupina pro evaluace Monitorovacího výboru OP LZZ (PSE)

- je zaměřena na rozvoj a koordinaci metodiky a postupu evaluací programu ESF ČR;
- slouží pro sdílení informací o evaluacích OP ESF a pro budování evaluační kapacity a kultury;
- schvaluje Evaluační plán OP LZZ, zadání jednotlivých evaluací a jejich výstupů;
- schvaluje a sleduje plnění VPŘED.

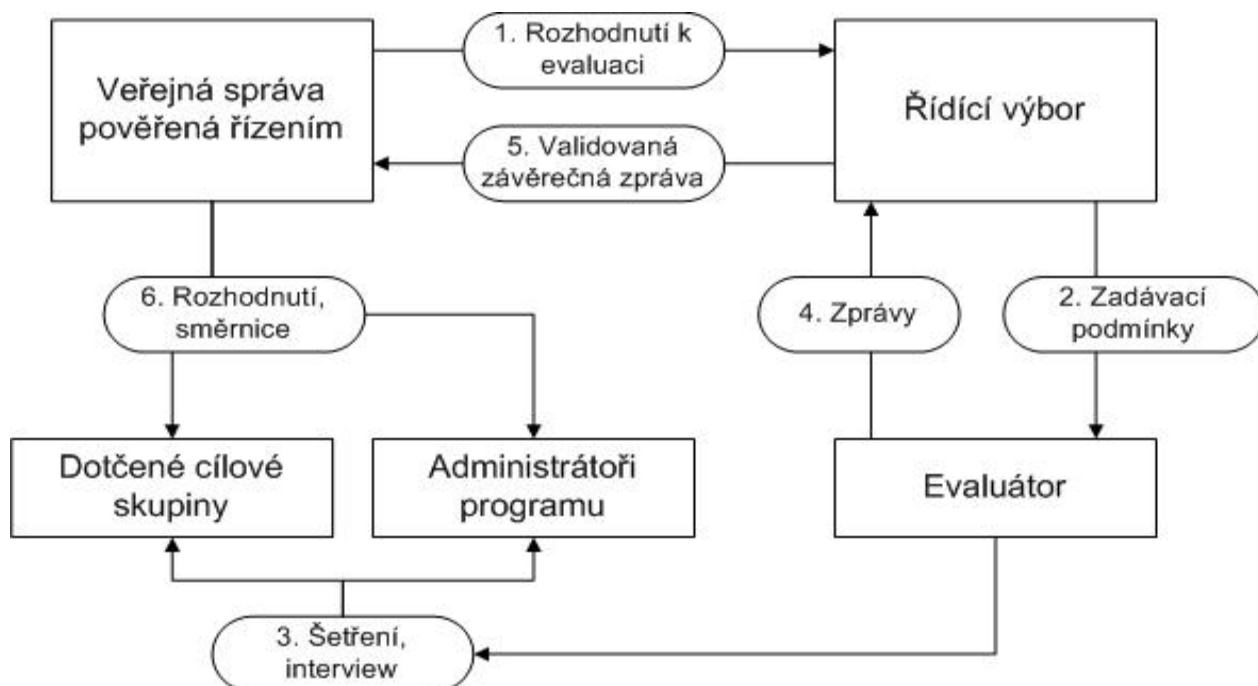
Evaluační expertní týmy zpracovávají externí evaluace zadávané dle evaluačního plánu OP LZZ. Tyto evaluační týmy tvoří externí nezávislí hodnotitelé působící mj. v rámci:

1. konzultačních a poradenských firem,
2. vědecko-výzkumných institucí.
3. akademických a vzdělávacích institucí,
4. nestátních neziskových organizací, nebo
5. konsorcií zahrnujících výše uvedené instituce.

Pro zajištění informování pracovních skupin včetně PSE, ale rovněž meziinstitucionální a meziresortní komunikaci bylo řídicím orgánem zřízeno v roce 2006 internetové diskusní Fórum Evropského sociálního fondu v ČR (ESF Fórum).

To jakým způsobem funguje evaluační proces na úrovni programu OP LZZ souhrnně a přehledně ukazuje následující obrázek.

Obrázek č. 12 Evaluační systém OP LZZ



Zdroj: MPSV (interní dokumentace)

Toto schéma se mi zdá velmi přehledné a srozumitelné, nepovažuji tedy za nutné ho ještě celé krok po kroku popisovat. Pro doplnění ale vysvětlím některé prvky. Veřejnou správou je zde myšleno samotné MPSV a jeho partneři, Monitorovací Výbor OP LZZ, Evropská komise a Řídící orgán. Řídící výbor představuje pracovní skupina pro evaluaci a Řídící orgán (uživatelé evaluace + evaluační tým). Rozhodnutí k evaluaci je obsaženo v Evaluačním plánu OP LZZ, který schvaluje PS pro evaluace. Validovaná závěrečná zpráva jsou akceptovaná doporučení do VPŘED (nová opatření při řízení OP LZZ, příp. v politice). Pod bodem č. 6 se skrývají rozhodnutí ve formě nových postupů, nových metodiky, ale mohou to být rozhodnutí s vlivem na vypsání nové výzvy, příp. i programu.

Na závěr je potřeba říci, že Evaluační plán OP LZZ je vypracován na doporučení Evropské komise, vyplývající přímo z Nařízení Rady ES č.1083/2006. Pro evaluaci jsou relevantní články 47 až 49, které definují **evaluace** takto:

„Cílem hodnocení je zlepšit kvalitu, účinnost a provázanost pomoci fondů a strategii a provádění operačních programů s ohledem na konkrétní strukturální problémy týkající se dotyčných členských států a regionů, s přihlédnutím k cíli udržitelného rozvoje a k souvisejícím právním předpisům Společenství týkajícím se

vlivů na životní prostředí a strategického posuzování vlivu na živ. prostředí“
(Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, článek 47).

Charakter evaluací:

- **Strategické povahy** (souhrnné) - posouzení vývoje programu nebo skupiny programů ve vztahu k prioritám Společenství a členských států;
- **Operativní povahy** (dle okamžité potřeby) – podpora řízení a monitorování operačního programu.

Druhy evaluací:

- **Ex ante** – před programovým obdobím pro zlepšení připravovaných dokumentů – odpovídá členský stát;
- **On going** - v průběhu implementace;
- **Ex post** - zkoumá rozsah využití zdrojů, účinnost a efektivitu programu – EK.

Na základě těchto informací se zdá, že evaluace na úrovni programu OP LZZ je vymezena ve strategických dokumentech dostatečně a i v zásadě v ní nevidím, žádný problém, aby evaluace na úrovni programu nefungovala správně. Tyto informace však budou ještě prověřeny rozhovory s experty, viz. kapitola 5.4.

5.3 *Evaluace projektů podpořených v rámci OP LZZ*

Nyní se podíváme na to, jak probíhá evaluace na úrovni projektů a to již na konkrétních příkladech, tedy na datech, které jsem získala z MPSV. Jedná se o vzorek třech projektů z již uzavřené výzvy, jeden projekt ještě stále probíhá, druhý projekt už by měl být v současné chvíli dokončen, realizace třetího projektu už skončila. Kvůli dodržení závazku mlčenlivosti, nebudou k projektům uvedeny žádné identifikační údaje, které by mohly prozradit, o jaké projekty se jedná. Co je možné uvést je to, že projekty byly podpořeny v rámci programové období 2007-2013 v

oblasti podpory 3.4 - Rovné příležitosti žen a mužů na trhu práce a sladění pracovního a rodinného života.⁹

„Hlavním záměrem této oblasti podpory je odstraňování nerovností mezi ženami a muži, s důrazem na skupinu žen, kterým je vhodné vytvářet podmínky pro umožnění sladění pracovního a rodinného života tak, aby mohly být zapojeny na trh práce a věnovat se zároveň plnohodnotnému rodinnému životu, případně aby se po době péče o děti mohly snadno vrátit na trh práce. Oblast podpory je zaměřena rovněž na podporu mužů, kteří jsou v obdobné situaci jako ženy (např. muži s malými dětmi, muži po rodičovské dovolené, muži po ukončení péče o závislého člena).“
(Prováděcí dokument OP LZZ).

K jednotlivým projektům mám k dispozici díky MPSV informace z těchto dokumentů:

- Žádost o finanční podporu z OP LZZ;
- Hodnotící tabulka projektů OP LZZ - věcné hodnocení od obou hodnotitelů;
- Monitorovací zpráva o realizaci projektu z OP LZZ;
- Závěrečná monitorovací zpráva projektu z OP LZZ;
- Přehled nalezených nedostatků.

Data v těchto dokumentech by měla být dostačující k zhodnocení procesu evaluace jednotlivých projektů.

5.3.1 Stručná charakteristika projektů

Před samostatnou analýzou evaluace však považuji za hodné uvést i stručné charakteristiky analyzovaných projektů, aby byly zřejmé souvislosti (např. při stanovení monitorovacích indikátorů apod.). Tyto informace o jsou čerpány z dokumentu Žádost o finanční podporu z OP LZZ konkrétního projektu. Neuvádím žádné identifikační údaje, pouze cíl projektu, jeho dobu trvání a výši požadované dotace.

⁹ Tato oblast podpory spadá pod prioritní osu 3 Sociální integrace a rovné příležitosti.

PROJEKT Č. 1

Hlavním cílem projektu je podpořit rovné příležitosti zaměstnanců ve firmách z jednoho z krajů ČR prostřednictvím zřízením firemní školky pro děti od 18 měsíců do 6 let a vzdělávání zaměstnavatelů v oblasti rovných příležitostí. Vzdělání bude probíhat kombinovanou formou seminářů a e-learningu. Do projektu se zapojí zaměstnanci 10 firem, které se již zavázali účastí na projektu. Další firmy dostanou možnost zapojit se do projektu během jeho realizace.

Předpokládaný počet osob, které využijí firemní školky pro své děti, byl 30 zaměstnanců, a vzdělávání se mělo zúčastnit 60 vedoucích pracovníků. Trvání projektu bylo stanoveno na 24 měsíců s tím, že dalších 5 let bude pokračovat dál po skončení podpory z ESF.

Předpokládané datum zahájení realizace: 1. 11. 2010

Předpokládané datum ukončení realizace: 31. 10. 2012

Doba trvání: 24 měsíců

Požadovaná finanční podpora: 4 590 478,00 Kč

PROJEKT Č. 2

Cílem projektu je podpora zahájení samostatné výdělečné činnosti žen prostřednictvím poradenství v oblasti podnikání a tvorby podnikatelských záměrů založených na marketingových průzkumech trhu vybraných lokalit. Cílovou skupinou projektu je 45 žen konkrétního kraje ČR, které plánují zahájit podnikání. Projekt chce přispět k rozvoji podnikání v daném kraji, jehož podnikatelská aktivita je nejnižší v ČR, a zároveň chce vytvořit podmínky pro rozvoj podnikání žen, a tím přispět k rovným příležitostem žen a mužů na trhu práce (z celkového počtu je jen 30% žen).

Předpokládané datum zahájení realizace: 1. 10. 2010

Předpokládané datum ukončení realizace: 31. 3. 2012

Doba trvání: 18 měsíců

Požadovaná finanční podpora: 3 187 368,80 Kč

PROJEKT Č. 3

Cílem projektu je prosazovat opatření pro plnění principu rovných příležitostí žen a mužů na trhu práce a vytváření podmínek pro soulad pracovního a rodinného

život. Projekt je zaměřen na podporu zaměstnatelnosti žen a mužů jako rodičů s dětmi a ženám začínajícím podnikání, s cílem přispět k začlenění rodičů zpět na pracovní trh anebo udržení se na pracovním trhu a ženám zahájit podnikatelskou činnost. Komplexní vzdělávací a poradenský program obsahuje zprostředkování informací o aktuálních obecně právních předpisech a přehled ekonomických a finančních okruhů souvisejících s trhem práce. Projekt bude realizován v jednom z měst v ČR.

Předpokládané datum zahájení realizace: 1. 9. 2010

Předpokládané datum ukončení realizace: 31. 8. 2011

Doba trvání: 12 měsíců.

Požadovaná finanční podpora: 1 355 078,96 Kč

5.3.2 Hodnocení ex-ante

Aby mohl projekt získat podporu z OP LZZ musí žadatel podat žádost o finanční prostředky z OP LZZ prostřednictvím on-line aplikace Benefit7 přímo na internetových stránkách www.eu-zadost.cz a také předložit tištěnou formu žádosti.¹⁰ Po zaregistrování projektové žádosti proběhne formální hodnocení vyhlášovatelem výzvy dle předem stanovených kritérií a hodnocení přijatelnosti. Žadatelé, jejichž žádosti tomuto hodnocení nevyhoví, mohou být vyzváni k odstranění těchto nedostatků ještě před zahájením věcného hodnocení. Při formálním hodnocení probíhá kontrola úplnosti a správnosti údajů uvedených v žádosti a kontrola povinných příloh. Při hodnocení přijatelnosti probíhá administrativní posouzení žádosti z hlediska souladu se zaměřením výzvy, dodržení vazeb na příslušné oblasti podpory programu, oprávněnost žadatele a činností. V případě, že žádost splňuje všechna kritéria pro formální hodnocení a kritéria přijatelnosti postupuje do věcného hodnocení.

Věcné hodnocení je prováděno posuzování žádosti ve vztahu ke kritériím věcného hodnocení, která jsou stanovena pro celý program a jsou schvalována Monitorovacím výborem OP LZZ.

¹⁰ Obsahem žádosti musí být: popis projektu (cíle, potřebnost, možná rizika, inovativnost, udržitelnost), identifikace žadatele, partnera projektu a realizačního týmu, popis klíčových aktivit, vymezení cílové skupiny, harmonogram a rozpočet projektu, cílové hodnoty měřených indikátorů atd.

- žádost o finanční podporu na grantový projekt¹¹ do výše 15 mil Kč prostředků z veřejných zdrojů je hodnocena minimálně dvěma nezávislými individuálními hodnotiteli nebo hodnotící komisí;
- žádost o finanční podporu vyšší než 15 mil Kč musí být hodnocena hodnotící komisí.

Pro věcné hodnocení projektu jsou stanovena tato obecná kritéria:¹²

- A. Smysl a cíle projektu
 - A.1. Zdůvodnění potřebnosti projektu
 - A.2. Vazba na cíle výzvy (oblasti podpory OP LZZ)
 - A.3. Zhodnocení cílů projektu
- B. Cílová skupina
 - B.1. Jasně vymezení cílové skupiny
 - B.2. Přiměřenost cílové skupiny
 - B.3. Přínos projektu pro cílovou skupinu
 - B.4. Způsob zapojení cílové skupiny
- C. Žadatel
 - C.1. Kompetence žadatele
 - C.2. Zkušenosti žadatele a členů týmu
 - C.3. Partneři
- D. Projektové řízení, udržitelnost a rizikovost projektu
 - D.1. Volba a popis klíčových aktivit a harmonogram projektu
 - D.2. Předpoklady pro udržitelnost projektu po skončení financování OP LZZ
 - D.3. Kvalita řízení rizik
 - D.4. Rizikovost projektu

¹¹ Grantový projekt je projekt obvykle menšího rozsahu zaměřený hlavně na realizaci služeb pro cílové skupiny jednotlivců a organizací na základě poptávky specifikované příjemci a vycházející z analýzy potřeb cílové skupiny.

Vedle grantových projektů existují i tzv. individuální projekty. Individuální projekt je projekt většího rozsahu zaměřující se například na rozšiřování stávajících programů a nástrojů politik (např. Aktivní politika zaměstnanosti), rozšiřování okruhu cílových skupin nebo na zvyšování počtu klientů stávajících služeb.

Projekty, které jsou zkoumány v této analýze, jsou projekty grantové, individuálními projekty se tedy nebude dále zabývat.

¹² Detailnější popis jednotlivých kritérií a jejich váhy jsou uvedeny v Příloze č. 1.

- E. Rozpočet projektu
 - E.1. Přiměřenost rozpočtu projektu jeho obsahové náplni a rozsahu
 - E.2. Přehlednost, srozumitelnost a věcná správnost rozpočtu
- F. Výsledky a výstupy
 - F.1. Šíře a adekvátnost výběru monitorovacích indikátorů
 - F.2. Reálnost kvantitativních hodnot monitorovacích indikátorů
 - F.3. Přiměřenost výsledků vzhledem k požadovaným prostředkům
- G. Rozpor s horizontálními tématy
- H. Závěrečné zhodnocení

Za obecná kritéria může projekt získat max. 100 bodů, za specifická kritéria¹³ dalších max. 15 bodů a v rámci kritéria synergie lze dosáhnout 6,5 - 10 bodů. Celkem tedy může projekt v rámci věcného hodnocení obdržet maximálně 125 bodů. Hodnotitel u jednotlivých obecných kritérií nepřiděluje body, ale volí ze škály obsahující tzv. slovní deskriptory příslušné ke každému kritériu.¹⁴ Po provedení hodnocení je automaticky proveden přepočítání na body získané v rámci hodnocení projektu. Projekt může být doporučen k financování pouze tehdy, získá-li ve věcném hodnocení za obecná kritéria minimálně 65 bodů. Pokud žádost získá 65 a více bodů z obecných kritérií, je projekt hodnotitelem doporučen k financování z OP LZZ a o jeho výběru rozhoduje Výběrová komise.¹⁵

Věcné hodnocení žádostí je prováděno externími hodnotiteli nebo členy hodnotící komise nejpozději do 60 dní od registrace žádosti. Hodnotitelé jsou vybírány vyhlášovatelem výzvy z Databáze hodnotitelů pro OP LZZ na základě jejich profesního zaměření a zkušeností. Hodnotitelé se musí řídit Etickým kodexem hodnotitele, musí být nestranní a dodržovat mlčenlivost. U hodnocení celé projektové žádosti musí sledovat jak myšlenku projektu (jak je projekt zajímavý,

¹³ Tato kritéria specifikuje sám vyhlášovatel výzvy. Reflektují specifickou potřebu vyplývající z dané výzvy a umožňují vyhlášovateli přesně nasměrovat podpořené projekty k cílům výzvy. Hodnotitel u těchto kritérií vybírá z bodů, nikoliv ze slovních deskriptorů. Bodovou škálu u specifických kritérií definuje vyhlášovatel výzvy.

¹⁴ Kritéria jsou detailně popsány v Příručce pro hodnotitele.

¹⁵ Výběrové komise musí mít nejméně 9 členů a je složena z expertů nadanou oblast podpory a je zřízena Vyhlášovatelem výzvy. Rozhodnutí o výběru projektů musí provést nejpozději do 15 dnů od zahájení svého zasedání.

inovativní i přínosný), tak praktickou stránku (jak je realizovatelný či riskantní) a to vše v rámci kontextu projektu (na základě svých znalostí dané problematiky).¹⁶

Všechny tři analyzované projekty pochopitelně prošly v pořádku jak formálním tak věcným hodnocením a byly vybrány k realizaci. Co musím vyzdvihnout, je kvalita věcných hodnocení. K analýze mám k dispozici vždy hodnocení od obou hodnotitelů, a pokud porovnám jejich hodnocení v jednotlivých kritériích, jsou většinou stejná či velmi podobná. Hodnotitelé mají také u všech třech projektů téměř totožné připomínky, co je v žádosti ještě potřeba doplnit, či jasněji vymežit.¹⁷ To vše ukazuje na velmi jasně vymezené pokyny k hodnocení projektů a jejich srozumitelnost pro hodnotitele.

5.3.3 Monitorovací indikátory

Každý operační program má stanované vlastní monitorovací indikátory. Tyto ukazatele poskytují zpětnou vazbu o tom, zda poskytnutá finanční podpora splnila stanovené cíle. Každý žadatel je povinen už v rámci Žádosti o finanční podporu stanovit hodnoty těchto ukazatelů a zavázat se tak k jejich naplnění. Tyto indikátory jsou sledovány prostřednictvím elektronického informačního systému, což umožňuje snadno a rychle monitorovat průběh realizace jednotlivých projektů a následně výkonnost celého operačního programu.

Ukazatele jsou v rámci OP LZZ rozděleny na dvě základní skupiny a to:

- Monitorovací indikátory finanční - údaje o finanční realizaci jsou sledovány na základě informací vycházejících z žádostí o platbu a čerpání a příjemci je nemusí samostatně vykazovat.
- Věcné monitorovací indikátory - v rámci OP LZZ jsou sledovány indikátory čtyř typů:
 1. Ukazatele vstupů
 - 2. Ukazatele výstupů**

¹⁶ V případě, že se hodnocení obou hodnotitelů výrazně liší (jeden doporučuje projekt k podpoře a druhý nikoliv, či ji oba doporučují, ale rozdíl jejich hodnocení je větší než 20 bodů, může vyhlášovatel rozhodnout o zadání třetího hodnocení. Výsledné hodnocení je pak v tomto případě dáno aritmetickým průměrem dvou k sobě bodově nejbližších hodnocení, tj. po vyloučení extrémního hodnocení.

¹⁷ U sledovaných projektů se jednalo doporučení stanovit hodnotu dalšího monitorovacího indikátoru.

3. Ukazatele výsledků

4. Ukazatele dopadů

Indikátory, které jsou příjemci podpory povinni sledovat a vykazovat, spadají pouze do typů ukazatele výstupů a výsledků. Další ukazatele jsou monitorovány Řídicím orgánem a Zprostředkujícími subjekty. **Indikátory výstupů** podávají informace o bezprostředních účincích projektů. Indikátory výstupů vyjadřují počty osob, organizací, které byly s využitím daného rozpočtu podpořeny a také počet produktů, které byly vytvořeny (vzdělávací, poradenské produktů, atd.). **Indikátory výsledků** vyjadřují okamžité pozitivní efekty podpory, ke kterým došlo v době realizace projektu. Výsledky vznikají díky činnosti projektu, příjemci na ně mají výrazný vliv, ale jejich dosahování je zčásti závislé i na vlivech nekontrolovatelných příjemci (typicky reakce cílových skupin na aktivity projektu, např. o úspěšném absolvování kurzu nerozhoduje jen kvalita kurzu a lektora, ale i snaha účastníka). Výsledkové indikátory jsou vyjádřeny v podobě počtů úspěšně vyškolených osob a počtů vytvořených pracovních míst.

Seznam relevantních monitorovacích indikátorů k oblasti podpory 3.4. je následující:

- Výstupy: 07.41.00 Počet podpořených osob - celkem
07.45.00 Počet podpořených organizací - celkem
07.57.00 Počet nových/inovovaných produktů
- Výsledky: 07.46.13 Počet úspěšných absolventů kurzů celkem
07.02.00 Počet nove vytvořených pracovních míst pro znevýhodněné skupiny celkem
07.02.01 Počet nove vytvořených pracovních míst pro znevýhodněné skupiny - muži
07.02.02 Počet nove vytvořených pracovních míst pro znevýhodněné skupiny - ženy

Příjemce podpory si volí pouze indikátory relevantní k jeho projektu a není povinen si vybrat všechny indikátory sledované v dané oblasti podpory.¹⁸ Cílové

¹⁸ Avšak vzhledem k tomu, že indikátory a jejich cílové hodnoty jsou součástí Rozhodnutí o poskytnutí dotace, může Výběrová komise (např. na návrh hodnotitele) pro schválení projektu stanovit podmínku navýšení cílové hodnoty v případě, že cílová hodnota je neúměrně nízká vzhledem k rozpočtu a délce trvání projektu.

hodnoty stanovených indikátorů jsou závazné a nelze je libovolně měnit.¹⁹ V případě, že výsledná hodnota ukazatelů výstupů a výsledků nedosáhne plánované hodnoty uvedené v Žádosti o finanční podporu, je poskytovatel oprávněn přiměřeně snížit dotaci projektu. Vzhledem k tomu, že naplnění hodnoty výsledků nemůže realizátor projektu zcela ovlivnit, jsou navržené sankce za nedodržení naplánovaných hodnot výsledků podstatně nižší než v případě výstupů.

Hodnocení indikátorů má probíhat periodicky s předkládáním průběžných monitorovacích zpráv, tj. zpravidla pololetně, avšak v případě potřeby je Řídící Orgán oprávněn vyžádat si údaje i mimo tento interval. Dosažené hodnoty indikátorů se v monitorovacích zprávách uvádějí kumulativně, tedy vždy souhrnně za období od počátku projektu do konce příslušného monitorovacího období.

5.3.4 Evaluace mid-term a ex-post

Vzhledem k tomu, že každý ze tří zkoumaných projektů je v jiné fázi, liší se data, která o nich mám, což ovšem nemusí být úplně na škodu. Projekt č. 1 je stále ve fázi realizaci, takže k němu mám informace z průběžné Monitorovací zprávy. Projekt č. 2 by měl být ukončen v březnu 2012, ale k dispozici mám také pouze průběžnou zprávu (i přesto, že jsem obdržela aktuální data z MPSV na konci dubna), což svědčí o tom, že se realizace projektu zdržela. A nakonec, třetí projekt byl dokončen už v minulém roce, takže u něj může být provedena analýza Závěrečné monitorovací zprávy.

Pokud se podíváme na stanovená monitorovací kritéria, všichni žadatelé vycházeli z doporučených indikátorů pro oblast podpory 3.4.

V projektu č. 1 jsou použity tyto indikátory:

- 07.41.00 Počet podpořených osob - celkem
- 07.45.00 Počet podpořených organizací - celkem
- 07.57.00 Počet nových/inovovaných produktů

Indikátor 07.46.13 *Počet úspěšných absolventů kurzů celkem* v projektu není stanoven i přesto, že to vytyká a doporučuje jeden z hodnotitelů a vzhledem k náplni

¹⁹ Nastavenou cílovou hodnotu indikátoru lze změnit pouze prostřednictvím podstatné změny projektu, což se ale děje jen ve velmi výjimečných případech.

projektu se zdá tento indikátor logický. Projekt je ale ještě ve fázi realizace, takže je možné, že bude tento indikátor ještě naplněn.

Žadatel **projektu č. 2** si stanovil tato kritéria pro hodnocení:

- 07.41.00 Počet podpořených osob - celkem
- 07.45.00 Počet podpořených organizací - celkem
- 07.57.00 Počet nových/inovovaných produktů
- 07.46.13 Počet úspěšných absolventů kurzů celkem

Většina z indikátorů je už v poslední průběžné Monitorovací zprávě naplněna, chybí už jen splnit stanovení hodnoty posledního indikátoru.

A konečně, u **projektu č. 3** byly původně stanoveny pouze 2 indikátory, a to:

- 07.41.00 Počet podpořených osob - celkem
- 07.46.13 Počet úspěšných absolventů kurzů celkem

Oba hodnotitelé však žadateli vytknuli ve věcném hodnocení, že by měl vzhledem k zaměření projektu doplnit a sledovat i další 2 indikátory:

- 07.45.00 Počet podpořených organizací - celkem
- 07.57.00 Počet nových/inovovaných produktů

Zadavatel na tuto výzvu reagoval a kritérium 07.45.00 doplnil a během realizace projektu také splnil. Druhé kritérium však zůstalo bez povšimnutí.

Stav plnění stanovených indikátorů je hlavní částí Monitorovací zprávy. Její součástí jsou i informace o realizovaných výběrových řízeních (veřejné zakázky), o realizačním týmu, ale také je jednou z příloh i Věcná část monitorovací zprávy, jež mě pro účely mé práce velmi zajímá, protože by měla ukazovat na to, jak je projekt ve skutečnosti realizován. Jejím obsahem je popis a zhodnocení jednotlivých již realizovaných klíčových aktivit, dále obsahuje popis cílů plánovaných aktivit, problémy při realizaci projektu pokud se nějaké vyskytly, podstatné a nepodstatné změny v projektu a další informace.

Projekt č. 3, který už je dokončený, patří podle mého názoru k jednomu z dobře sestavených projektů hned od začátku. Všechna kritéria byla stanovena logicky a během realizace byly jejich hodnoty naplněny, počet úspěšných absolventů kurzu dokonce přesáhl stanovenou hodnotu. Diskutabilní je pouze chybějící hodnotu u Indikátoru počtu nových/inovovaných produktů, ale zde se podle mého názoru

jedná pouze o administrativní chybu, protože projekt tento indikátor naplnil vzhledem k uvedeným informacím ve Věcné části monitorovací zprávy. Je ale také klidně možné, že mi někde unikla nějaká informace, protože přeci jen nemám k dispozici informace o komunikaci s žadatelem. Velmi pozitivně hodnotím, že projekt měl již od začátku stanovenou jako poslední klíčovou aktivitu Evaluace a ukončení projektu. V rámci ní bylo provedeno vyhodnocení realizovaného kurzu samotnými účastníky kurzu, byla vydána odborná studie pro vybrané cílové skupiny, které se potýkají s diskriminací na trhu práce, byla sesbírána zpětná vazba k projektu, který byl veřejností hodnocen pozitivně a ukázal také na prostor pro realizaci dalších projektů. Ty by mohly být zaměřeny výhradně na zaměstnavatele, které je nutno propojit s místními organizacemi pracujícími s cílovými skupinami a s místními zastupitelskými orgány.

Další dva hodnocené projekty jsou sice ještě v realizaci (pravděpodobně i projekt č. 2), ale už podle Monitorovací zprávy se dají hodnotit klíčové aktivity, které byly ukončeny. Ani jeden z těchto projektů nemá vymezenou klíčovou aktivitu na evaluaci, což svědčí o tom, že se tato aktivita pravděpodobně nezahrnuje do klíčových aktivit obecně. Tyto aktivity jsou tak v závěru projektu zhodnoceny pouze podle hodnot stanovených kritérií. Podle mého názoru ale není takovýto způsob dostatečný.

Ještě je potřeba zmínit, že k projektům mám k dispozici ještě **arch s přehledem nedostatků**, který vyplňují administrátoři MPSV. Tato tabulka je členěna na nedostatky finanční a věcné. Finanční upozorňují na účetní chyby, které musí realizátor projektu napravit. A věcné pouze na nedostatky při vyplnění monitorovací zprávy – např. špatně vyplněné hodnocené indikátory, doplnění některých informací do monitorovací zprávy apod. Dále je monitorovací zpráva vyhodnocována projektovými manažery (na straně MPSV) pomocí tzv. **checklistu**, což je seznam otázek typu „Byly dle předložených dokumentů k výběrovým řízením dodrženy postupy dle Metodického pokynu pro zadávání zakázek?“, Jsou všechny relevantní přílohy nahrány v aplikaci Benefit7 a byl u příloh, které mají vzor, dodržen závazný formát?“, více viz Příloha č. 2. V obou případech se tak zjevně jedná o další formální kontrolu.

Jak jsem naznačila již výše, nepovažuji způsob provádění evaluace projektů za dostatečnou. V rámci projektů není nijak sledováno, zda měla realizace daného projektu smysl a zda byl projekt skutečně účelný. Kritérium účelnosti se ptá na to, jak se podařilo naplnit vytčené cíle a zda byly finanční prostředky využity racionálně. Podle provedené analýzy by se mohlo zdát, že projekty toto kritérium naplňují v takovém případě, kdy splní veškeré nastavené indikátory, ale to není podle mého názoru pravda. To že byl podpořen určitý počet osob, neznamená, že to skutečně vedlo k nějakým výsledkům.

K demonstrování toho, co mám přesně na mysli, uvedu jeden příklad za všechny. Součástí **projektu č. 2** bylo jednou z klíčových aktivit projektu také vytvoření interaktivní e-poradny a webového portálu jako informačního a poradenského prostředku pro cílovou skupinu. V monitorovací zprávě už je tato aktivita mezi realizovanými, je tedy možné si jí v reálu zkontrolovat. U hodnocení této aktivity ze strany žadatele je uvedeno, že *„webový portál je pravidelně aktualizován informacemi, které jsou důležité pro zvolenou cílovou skupinu, zejména články, rozhovory a zajímavými odkazy na stránky zaměřené na začínající podnikatele. Webový portál je v současné době plně funkční.“* Není tedy nic jednoduššího než webové stránky otevřít a podívat se jak fungují.²⁰ Nutno podotknout, že rozpočet na tvorbu webu byl 290 tisíc Kč a 144 tisíc na mzdové náklady experta podnikání, který má na tento portál pravidelně vkládat výstupy ze seminářů a workshopů pořádaných v rámci projektu, dohlížet na jeho funkčnost a odpovídat na případné dotazy CS. Mzdové náklady byly stanoveny následovně 6hod./týdně/15měsíců=360hod./400 Kč=144 000 Kč.

Webové stránky jsem si tedy našla a otevřela. Na první pohled se zdají opravdu profesionálně provedené, mají nevšední design a web je přehledný. Pokud si ale člověk značně portál důkladně prohlíží, zjistí, že na něm není moc rušno. Celkově je na webu velmi málo informací, většina článků jsou pouze odkazy na články na jiných serverech. V tomto roce jsem našla pouze jeden publikovaný příspěvek. Co se týče funkce webu jako poradenského serveru, také o ní pochybuji v sekci diskuze je pouze 6 příspěvků, z toho 2 v oblasti E-poradna. Nikdo na tyto příspěvky však nereagoval i přesto, že seznam uživatelů čítá cca 50 členů. Pro kontrolu, zda nejsou pro registrované uživatele zpřístupněny další informace, jsem se

²⁰ Vzhledem k udržení mlčenlivosti nemohu odkaz na webové stránky uvést.

na web sama zaregistrovala, ale nic navíc se na stránkách nezobrazilo. Mám jisté pochybnosti i o skutečné existenci uvedených uživatelů.

Celá tato klíčová aktivita se mi tak zdá velmi podezřelá. Vzhledem k malému množství informací na webu, pochybuji, že expertka strávila práci na webu 6 týdně. Stejně tak se mi nezdá ani cena 290 tisíc za vytvoření webového portálu, když se dnes ceny tvorby webových stran pohybují v desítkách tisíc Kč²¹ a tento konkrétní web se nezdá být nijak výrazně náročné na tvorbu. S vytvořením tohoto portálu se pojí i další plánovaná aktivita a to je vytvoření e-learningu, které má být dostupné právě na tomto webu. Žádný e-learningový kurz tam zatím k dispozici zatím není, i přesto, že projekt už měl být ukončen, a dotace na tuto aktivitu se pohybují v řádech statisíců. Jak bylo uvedeno výše, k projektu mám pouze poslední Monitorovací zprávu, takže nevím, v jakém stavu je projekt nyní, každopádně MPSV na toto pochybení určitě upozorním.

Předpokládám, že se takováto pochybení nedějí u všech projektů a není to běžné. Ale ukazuje to na to, že je nutné projekty detailněji kontrolovat.

5.4 *Evaluace OP LZZ očima expertů*

Druhou částí praktické části bylo provést rozhovory se zaměstnanci MPSV (konkrétně z Odboru řízení pomoci z Evropského sociálního fondu)²², abych zjistila jaký je jejich pohled na způsob provádění evaluace operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Zajímá mě jejich názor, protože se na evaluacích či na jejich přípravě podílejí, mají proto o této problematice velký přehled a jejich pohled na věc bude úplně jiný než můj. Považuji tedy za vhodné provést konfrontaci s těmito názory, abych i já lépe mohla pochopit celý proces evaluace a jeho souvislosti v OP LZZ a na závěr provést zhodnocení způsobu evaluace.

Cílem rozhovorů bylo tedy zjistit, co si pracovníci MPSV myslí o evaluacích, tak jak dnes probíhají u OP LZZ, zda si myslí, že je jejich nastavení správné či má nějaké nedostatky. Pro roztřídění těchto charakteristik byla použita analýza silných a slabých stránek. Před konáním rozhovoru byli oslovení odborníci požádáni o přípravu - poslala jsem jim arch k vyplnění silných a slabých stránek, viz. Příloha č.

²¹ Provedla jsem si rychlý výzkum na internetu.

²² Seznam oslovených respondentů je uveden Příloze č. 3.

4. Rozhovory neměly danou strukturu otázek, ale na jejich základě pak byly získané informace rozčleněny do tabulky silných a slabých stránek, viz. Příloha č. 5. Toto rozdělení samozřejmě proběhlo s dohledem a korekcí respondentů. Celkově byly provedeny rozhovory se 4 účastníky.

Všichni respondenti se v zásadě shodli na tom, že evaluace OP LZZ probíhají správně a dostatečně. V poslední době je obecně větší důraz na jejich provádění, především na evaluaci výsledků/účinků. Evaluace má v současné době i větší podporu ze strany vedení. Pozitivně respondenti vnímají existenci Evaluačního plánu a jeho sestavování na evaluačních potřebách uživatelů evaluací. O Evaluačním plánu jsem se zmiňovala v předchozí kapitole, je to rámcové vymezení evaluací OP LZZ pro celé programové období a detailní plán pro příslušný rok. Dalším plusem je podle oslovených odborníků systematické využívání doporučení z evaluačních zpráv (každoroční vyhodnocení operačního programu, VPŘED a další evaluační studie) a také jejich pravidelné zveřejňování (transparentnost).

Jeden z největších problémů spatřují ve vymezení monitorovacích indikátorů tak, aby skutečně měřily požadované výsledky. Celkově je obtížná evaluovatelnost na úrovni programu (prioritní osy, oblasti podpory, výzvy), protože není formulována intervenční logika programu a v návaznosti na to nejsou definovány vhodné indikátory cílů programu. Ty jsou přitom zásadní pro zhodnocení celého programu. S tím také souvisí další problém a to obtížnost sběru dat. Chybí propojení monitorovacího systému s informačními institucemi, které by usnadnilo evaluaci výsledků výsledků (např. propojení monitorovacího systému s informačním systémem úřadů práce, Česká správa sociálního zabezpečení). Kvůli tomu je pak velká část práce evaluátorů věnována na úkor jiných činností v rámci evaluace. Co se týče zmiňovaného využívání evaluačních zpráv, je poněkud komplikované v případě využívání doporučení z hodnocení celého programu v rámci programového období a to kvůli časovému posunu. Evaluace programů se realizuje až po uplynutí určité doby od ukončení programu, aby bylo možné zjistit skutečné dopady. To ale vede k tomu, že doporučení a ponaučení z hodnocení se nestihne promítnout do dalšího programového období.

Respondenti mi potvrdili má zjištění v předchozí kapitole, že evaluace na úrovni projektů jako taková neprobíhá, dělá se pouze administrativní kontrola povinných a stanovených monitorovacích indikátorů, plnění účelu dotace, klíčových

aktivit, harmonogramu atd. Někteří z nich to zmiňovali jako problém, ale všichni se shodli na to, že si ani evaluaci účinků na úrovni projektů nedokážou představit vzhledem k obrovskému množství podpořených projektů. Proto evaluace probíhá na úrovni programu, prioritních os či na konkrétních tématech. Každý rok se také dělá operační vyhodnocení, jehož výsledky se zohledňují pro nové výzvy. Hodnocení jednotlivých vypsaných výzev se však většinou neprovádí, nejsou na to dostatečné kapacity lidských zdrojů (nutné vypracovat zadávací dokumentaci na výběr dodavatele ke zhodnocení výzvy a jejím způsobu – výzev je takové množství, že by to znamenalo až znásobit kapacity). Jak již bylo uvedeno, je však v poslední době větší důraz na evaluace účinků, příkladem může být momentálně realizovaná *counterfactual impact evaluation* v oblasti podpory 1.1, v rámci níž probíhá hodnocení všech projektů financovaných v rámci této podpory. Provádějí se ale také longitudinální studie dopadů na cílové skupiny v rámci prioritních 1, 2 a 3.

U projektů se předpokládá, že evaluace ex-ante (věcné hodnocení žádostí) vyřadí nevhodné projekty k realizaci a zaručí, že podpořené projekty budou mít skutečně smysl. V průběhu a po ukončení projektů se provádí kontrola plnění projektových aktivit a dosažení cílů (kvantifikovaných pomocí monitorovacích indikátorů), které jsou však stanovené převážně na úrovni výstupů, v omezené míře na úrovni výsledků (např. úspěšně podpořené osoby). Na úrovni projektů je příjemcům podpory v případě komplexních nebo inovativních projektů doporučováno provádět tzv. autoevaluaci, neboli „*sebehodnocení*“, které slouží v průběhu realizace k zjištění, co funguje, co je potřeba zlepšit v dalších krocích realizace apod. Povinně je však tato evaluace prováděna pouze u individuálních projektů pro veřejnou správu. Navíc ale neprobíhá hodnocení tohoto typu evaluací, takže nejsou známy informace o užitečnosti těchto evaluací. Předpokládá se však, že si sami realizátoři projektů často nevědí rady s tím, jak tuto evaluaci provést.

Většina evaluací na úrovni programu bývá zadávána externě. Zde vidí experti výhodu v tom, že proces zadávání a vypisování výběrových řízení je jasně stanoven a i vzhledem k bohatým zkušenostem s tím nejsou problémy. Kde však spatřují negativum, je v konkrétních evaluačních společnostech. Nejsou zkušené, často nemají dostatečné metodologické know-how a vzhledem k velikosti trhu ČR je jich omezený počet. To, že se jedná o externí subjekty, sice zajišťuje nezávislost hodnocení, ale zároveň nemají tyto subjekty dostatečný vhled do této problematiky

Během rozhovorů byla také otevřena otázka kolem financování projektů. Dnes probíhá financování ex-ante, to znamená, že realizátoři získávají peníze na projekt dopředu (ne všechny najednou, ale po částech, zpravidla pololetně) místo toho, aby podpora byla vyplácena postupně podle dosažených výsledků (ex post). Tady se ovšem nabízí otázka, zda by takové financování bylo vůbec realizovatelné (vznikla by časová proluka během té doby, co by byl projekt hodnocen). Ke zlepšení přístupu realizátorů s nakládáním peněz by ale mohlo pomoci plánované zavedení povinného spolufinancování projektů ze strany žadatelů o podporu. To by mohlo vést k efektivnějšímu nakládání s finančními prostředky, k podpoře opravdu potřebných projektů a podle respondenta i ke zkvalitnění projektů.

Co je určitě potřeba vyzdvihnout vzhledem k evaluacím na ESF, je to, že k evaluaci OP LZZ je oproti ostatním programům (Vzdělání a konkurence schopnost, Praha a adaptabilita) speciální oddělení, které se evaluacemi podrobně zabývá – evaluační tým v rámci oddělení monitoringu a evaluací. V souvislosti s tím byl během rozhovorů zmíněn i fakt všeobecně malého povědomí o evaluacích v České republice a také pojem efektivita (3E) v souvislosti s evaluacemi není často chápán stejně a dochází k pojmovým záměnám. K tomu se váže podle jednoho experta i fakt, že akademická obec zabývající se evaluacemi je nedostatečně propojena s praxí, i přesto, že by jejich doporučení mohla být využita třeba právě u evaluace OP LZ.

Závěr

V diplomové práci jsem se zabývala tématem evaluace ve veřejné politice. Cílem bylo ověřit na reálném příkladu, zda funguje evaluace v praxi tak, jak je definována veřejněpolitickými teoriemi a dále pak zhodnotit provádění evaluace na konkrétním případě. Předmětem případové studie byla evaluace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a evaluace projektů podpořených v rámci tohoto programu. Dalším cílem bylo zodpovědět na otázky, zda je v rámci OP LZZ prováděna evaluace účinků, zda jsou dodržovány principy 3E (tzn. hospodárnost, efektivnost a účinnost) a také zda se zohledňují výsledky evaluací pro další projekty/programy.

Při hodnocení evaluace projektů podpořených v rámci OP LZZ, jsem zjistila, že vlastně vůbec není prováděna evaluace v tom smyslu, jak jsem ji definovala v teoretické části. O evaluaci můžeme hovořit pouze ve fázi hodnocení Žádostí o finanční podporu z OP LZZ, tedy při výběru, vhodných projektů k realizaci. O evaluaci mid-term a ex-post se nedá v tomto případě hovořit. Není prováděna evaluace účinků, ani nejsou zohledňovány principy 3E, tudíž ani není možné, aby byly využívány výsledky evaluací. Je prováděna pouze administrativní kontrola povinných a stanovených monitorovacích indikátorů, plnění účelu dotace, klíčových aktivit, harmonogramu atd. Podle názorů expertů není ale evaluace na úrovni projektů ani žádoucí a možná, vzhledem k obrovskému počtu podpořených projektů.

Mým názorem ale je, že by alespoň částečně šla zajistit větší efektivnost, hospodárnost i účinnost projektů na úrovni programu OP LZZ. Řešením by mohlo být stanovení lepších monitorovacích indikátorů – mělo by být stanoveno více povinných indikátorů výsledku, dnes jich je většina hodnocena na úrovni výstupu. Aby ale nebyli příjemci podpory zahlceni další administrativou, navrhovala bych jako protiklad k tomu zrušení některých formálních hodnocení. Už dnes musí žadatelé plnit spoustou administrativních povinností. Za zvážení určitě stojí i zmiňovaná změna financování projektů, resp. možnost zavedení povinné finanční spoluúčasti na projektu. Nejlepším řešením by ale mohlo být zavedení povinné sebeevaluace projektů, se kterou však nejsou zatím žádné zkušenosti. Možnost její zavedení se bude testovat na právě vyhlášené výzvě #88.

Co se týče způsobů evaluace na úrovni samotného programu OP LZZ, zdají se být podle zjištěných informací relativně odpovídající potřebám. Měly by nahrazovat evaluaci na úrovni projektu a hodnotit tak výsledky celého programu, výzvy, či oblasti podpory. Největší problém je spatřován v oblasti stanovování vhodných monitorovacích indikátorů, aby skutečně měřily to, co je žádoucí, a také obtížný sběr dat. Dále je nedostatek kapacit na pokrytí kontroly všech vypsaných výzev. Aktivně se využívají doporučení z evaluačních zpráv (každoroční vyhodnocení operačního programu, VPŘED a další evaluační studie), i když využití doporučení z hodnocení celého programu je komplikované vzhledem k časovému posunu.

Je zřejmé, že na této úrovni evaluace je tedy také ještě prostor pro zlepšení. Celkově si však myslím, že se vývoj evaluací u programu OP LZZ vyvíjí správným směrem. Na evaluace je kladen čím dál větší důraz ze strany Evropské unie a i na MPSV mají evaluace větší podporu, než tomu bylo dříve. Jsou plánovány změny k zlepšení evaluace v dalším programovém období, zadávají se zakázky i na hodnocení účinků na úrovni programu (např. counterfactual impact evaluation v oblasti podpory 1.1). Je patrné, že se stále hledají cesty pro zlepšení současného nastavení evaluace a nejedná se o status quo.

Použitá literatura

1. COLEBATCH, H. K. 2005. *Úvod do policy*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal ISBN 80-86598-79-9.
2. DISMAN, M. (2006). Jak se vyrábí sociologická znalost. Příručka pro uživatele. Praha: Nakladatelství Karolinum. ISBN 80-246-01397
3. FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal. ISBN 80-85947-50-1.
4. HENDL, J. (2005). Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace. Praha: Portál. ISBN 80-7367-040-2
5. HOWLETT, M., RAMESH, M. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-542802-5.
6. MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I. *Hodnocení veřejných projektů: Učební text pro studenty oboru Veřejná ekonomika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Katedra veřejné ekonomie. 1997. ISBN 80-210-1591-8
7. MAREK, D., KANTOR, T. 2009. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal. ISBN 978-80-87029-56-5
8. MEDVEĎ, Jozef; NEMEC, Juraj, et al., 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva. 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
9. MMR (2005) *Evaluace socioekonomického Rozvoje. Metodická příručka*
10. OECD. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD
11. OCHRANA, F. 2004. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3. přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing. ISBN 80-7357-033-5.

12. OCHRANA, F. 2011. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-644-8.
13. OCHRANA, F.; PAVEL, J.; VÍTEK, L. et al. 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing. ISBN 987-80-247-3228-2.
14. POTŮČEK, M. et al. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické Nakladatelství (SLON). ISBN 80-86429-50-4.
15. REMR, M. 2010. *Teorie a praxe evaluačních šetření v České republice*. Praha. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Vedoucí práce prof. PhDr. Hynek Jerábek, CSc.
16. SMUTEK, M. 2009. *Evaluační sociálních programů*. Brno. Rigorózní práce. Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra sociální politiky a sociální práce. Vedoucí práce Prof. PhDr. Libor Musil, CSc.
17. STUFFLEBEAM, D. L., SHINKFIELD, A. J. 2007. *Evaluation Theory, Models, and Applications*. San Francisco: Jossey-Bass. ISBN 978-0-7879-7765-8.
18. TAUER, V., ZEMÁNKOVÁ, H., ŠUBRTOVÁ, J. 2009. *Získejte dotace z fondů EU: Tvorba žádosti a realizace projektu krok za krokem. Metodika, pravidla, návody*. Brno: Computer Press. ISBN 978-80-251-2649-3
19. VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1714-1.
20. VESELÝ, A.; DRHOVÁ, Z.; NACHTMANNOVÁ, M. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby: Co je "policy" a jak vzniká*. Praha: UK FSV CESES. ISSN 1801-1519. Dostupné z: <http://ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit05_08-vesely.pdf>
21. VESELÝ, A.; NEKOLA, M. (eds.). 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické Nakladatelství (SLON). ISBN 987-80-86429-75-5.

22. YIN, Robert K., 2009. *Case study research: design and methods*. 4th edition. Los Angeles: SAGE. ISBN 978-1-4129-6099-1.

Dokumenty a nařízení

23. Evaluační plán OPLZZ 2008-2015
24. Metodika monitorovacích indikátorů OP LZZ
25. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, články 47 až 49
26. Pokyny pro vyplnění monitorovacích zpráv o realizaci projektu OP LZZ a jejich příloh
27. Prováděcí dokument Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost
28. Příručka pro hodnotitele projektů OP LZZ
29. Příručka pro žadatele o finanční podporu z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost
30. Zpráva o realizaci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost 2011

Internetové stránky:

<http://www.czecheval.cz/>

<http://www.esfcr.cz/>

<http://www.mpsv.cz/cs/>

<http://www.strukturalni-fondy.cz/>

Informace o fondech EU. *Fondy Evropské unie* [online]. [cit. 2012-05-10]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU>

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost. *Integrovaný portál MPSV* [online]. [cit. 2012-05-10]. Dostupné z:

http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/esf/programove_obdobi_2007_-_2013

Resumé

Práce se zabývá evaluací ve veřejné politice a ve vztahu k veřejněpolitickému procesu. Vychází z teoretických předpokladů, že evaluace je jednou z fází veřejně politického cyklu a je důležitá pro zhodnocení výsledků dané politiky. Evaluace může poskytovat rozhodovatelům ve veřejné politice podklady pro rozhodování. Evaluace by měla být užitečnou zpětnou vazbou.

Praktická část je zaměřená na ověření, zda evaluace probíhá i ve skutečnosti podle toho jak je definovaná teorií. Tato analýza je provedena na případu evaluace u Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

Hlavním závěrem práce, že evaluace jako taková neprobíhá na úrovni projektů podpořených z OP LZZ vůbec, je prováděna pouze formální kontrola splnění stanovených monitorovacích indikátorů. Nejsou dodržovány ani principy hospodárnosti, efektivity a účelnosti. Evaluaci na úrovni projektů má suplovat evaluace na úrovni programu. U té je však problém s nastavením vhodných monitorovacích indikátorů a sběr dat. Každoročně však vychází řada evaluačních zpráv s doporučeními, které jsou postupně zapracovány do současného nastavení procesu evaluace.

Summary

The diploma thesis deals with the evaluation in public policy and in relation to public policy process. Based on theoretical assumptions that evaluation is one of the phases of the public policy cycle and is important to evaluate the impacts of the policy. Evaluation can provide actors in public policy basis for decision making. Evaluation should be a useful feedback.

The practical part is focused on verifying that the evaluation is in fact depending on how the theory is defined. This analysis is performed on a case of evaluation of the Operational Programme Human Resources and Employment.

The main finding of the diploma thesis is that the evaluation not takes place on the level of projects supported by the OP HRE at all, is only carried out a formal inspection meeting performance monitoring indicators. They are not even respected the principles of economy, efficiency and effectiveness. Evaluation at the project level is replaced by the evaluation at the program level. The problem is with the setting of appropriate monitoring indicators and data collection. Every year, however, issued a number of evaluation reports with recommendations, which are gradually incorporated into the current setting of the evaluation process.