

# Úvod do monitorovania a evaluácie

*Príručka monitorovania a evaluácie intervencií  
financovaných z verejných zdrojov*

Dagmar Gombitová



Táto publikácia vznikla ako iniciatíva novo založeného občianskeho združenia - Slovenskej evaluačnej spoločnosti ([www.evaluation.sk](http://www.evaluation.sk), [www.slovaevaluation.org](http://www.slovaevaluation.org)), ktorého cieľom je na Slovensku budovať evaluačnú kultúru, t.j. propagovať vo verejnom sektore teóriu, prax a využitie evaluácií všetkých intervencií financovaných z verejných prostriedkov. Evaluácie by mali slúžiť odborníkom, ako zdroj skúseností poučenia, ale súčasne by mali poskytovať širokej verejnosti informácie o tom na aký účel a s akým výsledkom boli použité verejné prostriedky.

Publikácia je prvým komplexnejším materiálom v slovenskom jazyku, ktorý vychádza z požiadaviek a praxe zaužívanej pri monitorovaní a hodnotení intervencií financovaných Európskou komisiou. Predpokladá sa, že vzrastajúci tlak na transparentnosť pri hospodárení s verejnými financiami, ako aj nutnosť zodpovedať sa za použitie týchto prostriedkov verejnosti sa stanú dôvodom na využívanie tohto nástroja na všetkých úrovniach spravovania a nebudú sa povinne vzťahovať len na prostriedky poskytované zo zdrojov Európskej únie. Pevne veríme, že táto publikácia bude dobrou pomôckou pre tých, ktorí evaluácie pripravujú a riadia, osloví odborníkov ktorí ich realizujú ale aj pedagógov a študentov politológie, sociológie a mnohých ďalších príbuzných oblastí.

***Dovoľte mi zvlášť poďakovať Andrejovi Salnerovi za odbornú recenziu, cenné rady a pripomienky pri príprave tejto publikácie. Súčasne moje poďakovanie za pomoc a podporu patrí aj ostatným kolegom zo Slovenskej evaluačnej spoločnosti.***

Publikácia bola vydaná s podporou grantu Ministerstva financií SR.

---

## PREDSLOV

---

Evaluácia je v riadení aktivít verejného sektora nevyhnutnosťou, v prípade EÚ financovaných programov povinná. Manažéri v súkromnom sektore sa s touto povinnosťou nepotýkajú, lebo ich činnosti hodnotí trh: ak je zákazník nespokojný, súkromné prostriedky sa minú pomerne rýchlo.

Naopak, verejné prostriedky sú prerozdeľované na základe politických kompromisov, pod tlakom rôznych lobistických skupín, príjemcov, profitujúcich ale aj stratových skupín, ideológov a byrokratov. Takýto systém sa nazýva demokracia a my rozhodne nie sme proti demokracii ale ... je faktom, že verejné prostriedky sa nemôžu miňať ak je ich prínos pre verejný záujem otázky.

Úlohou evaluácie je pomôcť regulovať poskytovanie verejných prostriedkov a služieb tak, ako to robí trh v prípade súkromných financií, ale je evaluácia schopná plniť túto úlohu? Áno aj nie.

Dobre fungujúci trh spája rôzne záujmy rozličných kategórií spotrebiteľov do jednej jednoduchej jednotky nazývanej “dopyt”, ktorá súkromné podniky vedie k prosperite, alebo ku kolapsu. Sú evaluátori schopní poskladať názory rôznych aktérov do jednoduchej jednotky nazývanej “hodnota”, ktorá by rozvíjala alebo končila verejné programy? Môžu posúdiť program spôsobom, ktorý by vyvážil kompromisy medzi napr. cestujúcimi v lietadle a ľuďmi žijúcimi v blízkosti letiska, medzi užívateľmi pesticídov a enviromentalistami, dlhodobo nezamestnanými a vysoko konkurencieschopným podnikom?

Zainteresovaním aktérov, vrátane obyvateľov, a využitím participačných metód, môžu evaluátori dosiahnuť určitý stupeň konsenzu týkajúci sa výhod a hodnoty programu. V tomto zmysle môžeme povedať ‘áno’, otvorený a nezávislý evaluačný systém môže do určitej miery, spájať rôzne dimenzie všeobecného záujmu. Je tu však niekoľko podmienok na to, aby bolo evaluačné posúdenie prijateľné: legitímne a jasné poverenie, mimoriadne dôveryhodná evaluačná komisia, nezávislý a profesionálny proces a spoľahlivá kontrola kvality. Ak to všetko zvažíme, evaluácia je pomerne sofistikovaný a krehký nástroj, ktorý je neporovnateľný s vplyvom trhových síl. Takže evaluácia nemôže byť alternatívou trhu, ktorá by regulovala poskytovanie verejných statkov a služieb.

V dobre fungujúcom trhu si každý zákazník zväži následky svojej kúpy a je schopný rozumieť a posúdiť povahu a rozsah nákladov a výnosov. Sú teda evaluátori schopní vysvetliť a posúdiť rôzne následky verejnej voľby tak aby úplne informovali všetky zainteresované strany? Čo by napr. povedali o tzv. pákových efektoch, udržateľnom budovaní inštitúcií či makroekonomických dopadoch?

Ak sa evaluátori sústredia na zopár kľúčových otázok, urobia hĺbkové šetrenia a analýzy, môžu dosiahnuť rozumnú mieru validity posúdenia výsledkov a dopadov. V tomto zmysle, môžeme povedať ‘áno’, správne zameraná profesionálna evaluácia môže informovať o následkoch verejnej voľby. Je tu však niekoľko podmienok na to, aby bola analýza príčiny a následku dôveryhodná: dostatočne jasné koncepty a definície, dostatočná a dostupná expertíza, čas a peniaze. Berúc to všetko do úvahy, evaluátori čelia opakujúcim sa problémom pri analýze dopadov. Takže ‘nie’, evaluácia nemôže úplne informovať o verejnej voľbe, pretože táto je omnoho zložitejšia ako súkromná.

Užívateľ tejto príručky by sa preto mal pozeráť na evaluáciu so skromnosťou a prísnosťou. Skromnosťou v prvom rade: tvorcovia politik a manažéri by nemali od evaluácie očakávať viac než môže poskytnúť, t.j. skôr nezávislú interpretáciu dôkazov, než objektívnu a vyčerpávajúcu informáciu o dopade. Prísnosť v druhom rade: evaluátori by mali pracovať profesionálne podľa štandardov, aby poskytovali to čo má evaluácia poskytnúť, t.j. poučenie z verejnej voľby prostredníctvom transparentného dotazovania ich odôvodnenia a prostredníctvom empirickej štúdie ich následkov.

Jacques Toulemonde

*Lyonská univerzita, riaditeľ Programu evaluácie a monitorovania politik programov  
člen medzinárodnej evaluačnej výskumnej skupiny  
predseda pracovnej skupiny pre etiku a štandardy Francúzskej evaluačnej spoločnosti  
bývalý člen Rady Európskej evaluačnej spoločnosti  
bývalý koordinátor programu MEANS*

---

## FOREWORD

---

Evaluation is a must in the management of public sector activities, and a specific duty in the case of EU funded programmes. Private sector managers do not face such an obligation since their activities are evaluated by the market: private money evaporates quite fast if the consumers do not feel well served.

On the contrary, public money is allocated through subtle political compromises, under pressure of lobbies, beneficiaries, winning and losing groups, ideologists, and bureaucrats. Such a system is called democracy and we are certainly not against democracy but ... the fact is that public money does not evaporate spontaneously when its contribution to the general interest becomes questionable.

Evaluation is intended to help regulating the provision of public goods and services as the market does it for private ones, but is it only capable to keep its promises? Yes and no.

A well-functioning market aggregates the various interests of the various categories of consumers into one single entity called “demand” which drives or kills private businesses. Are evaluators capable to aggregate the views of all various stakeholders into a single entity called “worth” which would drive or kill public programmes? Could they assess a programme in a way which coin fair compromises between, e.g. air travellers and airport neighbours, users of pesticides and environmentalists, long term unemployed and highly competitive enterprises?

By involving stakeholders, and even citizens, and by using participatory methods, evaluators may reach a certain degree of consensus about the merits and worth of a programme. In this respect, it can be said that ‘yes’, an open and impartial evaluation system may aggregate the various dimensions of the general interest to a certain extent. There are however a number of preconditions for making evaluative assessments acceptable: a legitimate and clear mandate, a highly credible evaluation committee, an impartial and professional process, a credible quality control. Everything considered, evaluation is a relatively sophisticated and fragile instrument, which is far from having the strength of market forces. So ‘no’, evaluation

---

cannot be the alternative to the market which would regulate the provision of public goods and services.

On a well-functioning market place, each consumer considers the various consequences of his/her purchase, and feels capable to understand and to assess the nature and magnitude of benefits and costs. Are evaluators capable to explain and assess the various consequences of a public choice in a way that would fully inform all interested parties? What could they tell about e.g. leverage effects, sustainable institution building, macro-economic impacts?

By concentrating on a few key questions, and by carrying out in-depth field level inquiries and analyses, evaluators may reach a reasonable degree of robustness in their statements about results and impacts. In this respect, it can be said that ‘yes’, a well-focused and professional evaluation may inform about the consequences of public choices. There are however a number of preconditions for making cause-and-effect analyses credible: clear enough concepts and definitions, sufficient available expertise, not forgetting time and money. Everything considered, evaluators face repeated difficulties in analysing impacts. So ‘no’, evaluation cannot fully inform about public choices because they are far more complex than private ones.

The user of this much welcome guide is therefore invited to consider evaluation with modesty and rigour. Modesty first: policy-makers and public managers should not expect from evaluation more than what it can deliver, i.e. impartial interpretation of evidence rather than objective and comprehensive impact information. Rigour second: evaluators should professionalize and work according to standards in order to deliver all what evaluation can deliver, i.e. enlightenment of public choices through a transparent questioning of their rationale, and through an empirical study of their consequences.

Jacques Toulemonde

*Lyon University, Master Evaluation and Monitoring of Policies and Programmes,*

*Managing Director,*

*Member of the International Evaluation Research Group,*

*Chair of the working group on Ethics and Standards of the French Evaluation Society,*

*Former Board Member of the European Evaluation Society,*

*Former co-ordinator of the MEANS programme*

## OBSAH

1.	Základné pojmy v intervenčnej logike .....	9
1.1	Ukazovatele .....	12
1.1.1	Rozdelenie ukazovateľov .....	13
1.1.2	Baseline a benchmark .....	14
1.1.3	Použitie ukazovateľov v monitorovaní a evaluácii .....	15
1.1.4	Ukazovatele a programový cyklus .....	17
2.	Monitorovanie a evaluácia .....	19
2.1	Čo nie je evaluácia .....	20
2.2	Vzťah medzi monitorovaním a evaluáciou .....	21
2.3	Úlohy partnerov v monitorovaní a evaluácii .....	22
2.4	Monitorovanie prostriedkov/zdrojov a aktivít .....	23
3.	Evaluácia .....	25
3.1	Vývoj evaluácií v SR .....	25
3.2	Charakteristika evaluácie a jej význam .....	25
3.3	Typy povinných evaluácií stanovené predpismi Európskeho spoločenstva .....	28
3.3.1	Predbežná evaluácia (ex-ante) .....	28
3.3.2	Priebežná evaluácia (intermediate alebo mid-term evaluácia) .....	29
3.3.3	Následná evaluácia (ex-post) .....	30
3.4	Návrh a plánovanie evaluácií .....	31
3.4.1	Rozsah a vymedzenie predmetu evaluácie .....	31
3.4.2	Identifikácia a zapojenie zainteresovaných subjektov .....	33
3.4.3	Stanovenie evaluačných otázok .....	33
3.4.4	Evaluačné kritériá .....	35
3.5	Riadenie evaluácií .....	38
3.5.1	Etapy evaluácie .....	38
3.5.2	Kľúčové východiská .....	39
3.5.3	Mandát .....	41
3.5.4	Zostavenie zadávacích podmienok .....	41
3.6	Evaluácia .....	45
3.6.1	Výber vhodných evaluátorov .....	45
3.6.3	Posúdenie kvalifikácie a skúsenosti tímu .....	45
3.6.4	Ponúkaná cena .....	46
3.6.5	Faktory ovplyvňujúce nezávislosť evaluátorov .....	46
3.6.6	Predkladanie správ .....	48
3.6.7	Úloha a zloženie riadiacej komisie .....	48

---

3.6.8	Komunikácia počas evaluácie .....	49
3.7	Riadenie a kontrola kvality evaluácií .....	52
3.7.1	Kvalita evaluácií.....	52
3.7.2	Kritéria kvality postupu .....	53
3.7.3	Kritéria kvality výstupu .....	55
3.8	Metódy, techniky a nástroje hodnotenia .....	58
3.8.1	Faktory ovplyvňujúce výber metód, techník, typu dát a dôkazov .....	58
3.8.2	Kvantitatívne verzus kvalitatívne metódy .....	59
3.9	Metódy a techniky pre evaluáciu rôznych sociálno-ekonomických intervencií.....	62
3.9.1	Metódy a techniky na rôzne evaluačné účely .....	66
3.9.2	Metódy a techniky použiteľné v rôznych fázach politického/programového cyklu .....	68
3.9.3	Metódy a techniky použiteľné v rôznych fázach evaluačného procesu.....	71
3.9.4	Prehľad vybraných metód a techník .....	74
3.10	Získavanie dát v evaluácii a ich použitie .....	83
3.10.1	Primárne a sekundárne dáta .....	83
3.10.2	Potreba plánovania prístupu k dátam .....	84
3.10.3	Kvantitatívne a kvalitatívne dáta .....	85
3.11	Evaluačné kapacity .....	87
3.11.1	Budovanie evaluačných kapacít .....	88
3.11.2	Povinnosť zodpovedať sa.....	88
3.11.3	Koordinácia evaluácie.....	89
3.11.4	Inštitucionalizácia evaluácie .....	91
3.11.5	Evaluačný systém .....	94



## 1. ZÁKLADNÉ POJMY V INTERVENČNEJ LOGIKE

Úvodom niekoľko základných pojmov, ktoré umožnia lepšie porozumieť problematike. Je fakt, že terminologický slovník je v oblasti projektového riadenia ešte stále pomerne neustálený a navyiac komplikovaný rôznorodosťou prekladov pojmov z angličtiny. Pre lepšie porozumenie si preto zdefinujeme pojmy, s ktorými sa v budeme stretávať ďalej v texte. Možno ste sa už stretli s inou terminológiou, alebo s odlišným názvom, nedajte sa však zmiašť, vždy je dôležitý obsah a nie názov. Pokiaľ potrebujete zvládnuť túto problematiku detailnejšie, odporúčame Vám štúdium cyklu projektového riadenia<sup>1</sup>.

**Intervencia** nám slúži ako univerzálne pomenovanie na akékoľvek projektu, programu alebo politiky.

**Projekt** je súhrn aktivít zameraných na dosiahnutie stanoveného cieľa s vopred zadefinovaným rozpočtom a časovým rozvrhom.

**Program** je súbor projektov, ktoré majú spoločný cieľ. Využíva ľudské a finančné zdroje na dosiahnutie cieľa, alebo niekoľkých cieľov, v danom čase. Rozsah programu je taký, ako si ho stanovia zodpovedné inštitúcie. Napr. program môže pokrývať celý sektor – Zdravotníctvo, môže sa sústrediť na nejakú časť sektora – primárna zdravotná starostlivosť, môže byť súborom projektov, ktoré majú rovnaké zameranie, ale môže byť aj súborom projektov z rôznych oblastí.

**Politika** sa u nás sa často nahrádza termínom stratégia alebo koncepcia a predstavuje smerovanie, resp. inštrukcie od tvorcov politiky pre ich vykonávateľov, ktoré určujú ciele a prostriedky, ako ich dosiahnuť. Je to súhrn aktivít (intervencií, programov, procesov,) ktoré vedú k dosiahnutiu jedného strategického cieľa.

**Priorita**, v rámci štrukturálnych fondov, znamená jednu z priorít stratégie prijatej v rámci pomoci. Na ňu a na skupinu konkrétnych cieľov sa prideluje príspevok zo štrukturálnych fondov, iných finančných nástrojov a príslušných finančných zdrojov členského štátu.

<sup>1</sup> PCM Guideline: [http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/partnership/guidelines/project\\_cycle\\_mngmt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/partnership/guidelines/project_cycle_mngmt_en.pdf)

**Opatrenia** tvoria v rámci európskej politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti podmnožiny, ktorých kompletný súbor nazývame programom. Opatrenia je možné rozdeliť do menších súborov, t.j. projektov rovnakej povahy, na ktoré je vyčlenená presne stanovená finančná čiastka. Každá schéma pomoci, alebo grantová pomoc tohto typu, alebo každá ich vzájomná kombinácia, ktorá má rovnaký účel, je definovaná ako opatrenie.

**Intervenčná logika** (Obr. 1) je vysvetlenie toho, čo má intervencia dosiahnuť a ako to má dosiahnuť a je základom akéhokoľvek monitorovania a evaluácie. Evaluátori sa musia pýtať, či vstupy intervencie vedú k želaným výstupom a či tieto výstupy následne ústia do výsledkov a dopadov, ktoré má intervencia dosiahnuť, teda inak povedané, ako intervencia dosiahne svoje špecifické ciele a ako tieto ciele prispievajú k dosiahnutiu strategických cieľov.

**Cieľ** je jasné a čo najpresnejšie stanovenie toho, čo by mala intervencia dosiahnuť. Každá intervencia je navrhovaná vo vzťahu k strategickému cieľu, väčšinou na úrovni programu. Tento cieľ určuje celkovú stratégiu ktorej, po rozmenení na drobné, dostávame niekoľkých špecifických cieľov na úrovni projektov/priorít.

**Strategický cieľ** je vyjadrený dopadom (napr. znížením nezamestnanosti), kým **špecifické ciele** by sa mali premietnuť do výsledkov (napr. zlepšenie šance zamestnať sa pre dlhodobo nezamestnaných prostredníctvom školenia). Niekedy sa uvádzajú aj **operatívne ciele** a tie sú vyjadrené vo výstupoch (napr. zrealizovať školenie dlhodobo nezamestnaných).

Pod pojmom **vstupy** rozumieme finančné, materiálne, ľudské či inštitucionálne prostriedky alebo zdroje využívané intervenciou; prostredníctvom **aktivít** sa tieto vstupy menia na výstupy.

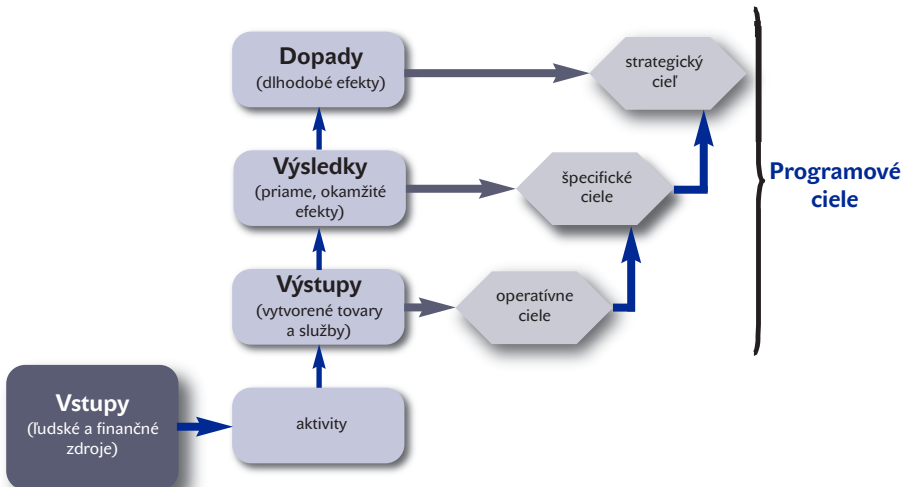
**Výstupom** je produkt aktivity operátora, či už je to služba alebo zariadenie poskytnuté intervenciou (napr. vyškolení nezamestnaní, kilometre vybudovanej cesty). Výstupy sú plne pod kontrolou zodpovedných operátorov teda, tých, ktorí intervencie riadia. Títo zodpovedajú za realizáciu intervencií a ich výstupy. Operátori pravidelne podávajú správy o ukončených aktivitách a ich výstupoch prostredníctvom monitorovacieho systému.

**Výsledky** sú okamžité výhody, efekty pre priamych príjemcov financovaných aktivít (napr. pracovné miesta pre nezamestnaných, skrátený čas dopravy). Operátori za ne nemôžu plne zodpovedať, napr. nemôžu prinútiť nezamestnaného aby prijal ponúknuté pracovné miesto, ale pokiaľ je to možné, v priebehu intervencie o nich pravidelne podávajú správy. Výsledky sa môžu často dostaviť až po ukončení intervencie a môžu byť plánované, alebo neplánované. Sú sledované prostredníctvom monitorovania a ich zmeny zaznamenávajú priami príjemcovia.

**Dopady** sú akékoľvek dôsledky intervencie nasledujúce po výsledku a týkajú sa širšej skupiny obyvateľstva. Zvyčajne sa prejavujú až s odstupom času a dajú sa hodnotiť dva, až tri roky po ukončení intervencie. Nie sú pod kontrolou operátorov, nemôžu o nich podávať správy, vie sa o nich len prostredníctvom evaluácie. Dopady sa zvyčajne rozdeľujú na plánované alebo neplánované, pozitívne alebo negatívne, priame alebo nepriame.

Obr.1

### Intervenčná logika programu



## 1.1 UKAZOVATELE

---

Pre efektívne monitorovanie a čo najobjektívnejšie hodnotenie, je potrebné mať vopred stanovené ukazovatele. Tie majú čo najpresnejšie popísať očakávané efekty intervencií. To, čo sú, na čo slúžia ukazovatele môžeme zjednodušene popísať aj nasledovne: *ak nevieme kam ideme, ako budeme vedieť, že sme sa tam už dostali*. Ukazovateľ má popisovať stav, ktorý chceme dosiahnuť. Treba však rozlišovať medzi samotným ukazovateľom a informáciami, ktoré treba zaznamenať, aby boli ukazovatele splnené.

Ukazovatele sú charakteristiky, ktoré môžeme merať a ich kvantitatívne meranie odráža zmeny, ktoré súvisia s intervenciou. Hovoríme im aj **objektívne overiteľné ukazovatele**, lebo popisujú ciele intervencie v merateľných veličinách. Ich špecifikovanie je základom pre monitorovací systém pretože pomáhajú merať zmenu, ktorá sa udiala v porovnaní s plánom a to v zmysle kvality, kvantity a času.

Použitelnosť ukazovateľov závisí od ich kvality. Často sa uvádza, že dobré ukazovatele by mali byť „SMART“<sup>2</sup>. Ak chceme aby boli ukazovatele čo najužitočnejšie, mali by spĺňať nasledovné kritériá kvality a byť:

- **Specific/špecifické** teda merať to, čo majú merať, napr. ukazovatele výstupov na úrovni výstupov,
- **Measurable/merateľné**, mali by sa dať pravidelne merať, pričom je dôležité poznať zdroj dát,
- **Available/dostupné** za prijateľnú cenu a včas, príkladom, kde môže nastať tento problém sú štatistické ročenky, ktoré vychádzajú s ročným oneskorením,
- **Relevant/relevantné** vzhľadom na príslušný projekt a jeho ciele a čo najviac späté s cieľmi politiky,
- **Time-bound/časovo viazané**, čiže majú dané kedy majú dosiahnuť stanovené hodnoty. Najčastejšie sa to týka ukazovateľov dopadu, ktoré sú merateľné až po nejakom čase od ukončenia intervencie.
- **Naviac** mali by ich merať nezávislí experti a nie pracovníci agentúry zodpovední za realizáciu intervencie,

---

<sup>2</sup> European Commission (EC), DG XVI/G2: „Selection and se of Indicators for Monitoring and Evaluation“, Volume 2, In: MEANS Collection Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998

- mali by byť dostatočne citlivé, dôveryhodné a spoľahlivé, t.j. ich meranie má byť nezávislé na osobe, ktorá ukazovatele meria,
- mali by byť zrozumiteľné a vzájomne porovnateľné (aj keď použitie ukazovateľov na porovnanie rôznych intervencií je pomerne zložité vzhľadom na rozdiely medzi nimi, v kontexte a pod.),
- mali by pokrývať dostatočnú časť programových aktivít (nie každá aktivita musí mať ukazovateľ),
- rôzne typy ukazovateľov by mali byť v rovnováhe pokiaľ ide o ich počet,
- malo by ich byť maximálne niekoľko desiatok v celom systéme,
- mali by to byť ukazovatele dôležité pre rozhodovací proces.

V praxi ukazovatele zriedka spĺňajú všetky vyššie uvedené kritériá a býva potrebné získať informácie tiež z ďalších zdrojov, ktoré nemusia byť vytvorené na evaluáciu.

### **1.1.1 ROZDELENIE UKAZOVATEĽOV**

---

Ukazovatele sú v súčasnosti pomerne detailne popísané v odbornej literatúre. Na ilustráciu uvádzame typológiu ukazovateľov podľa rôznych charakteristík. Aj keď v mnohých prípadoch sa hovorí o tom istom ukazovateli, pri rozdelení podľa rôznych charakteristík má iné označenie.

Podľa spracovania informácie delíme ukazovatele na základné, odvodené a zložené.

Podľa porovnateľnosti informácie na špecifické, všeobecné a kľúčové.

Podľa rozsahu informácie na kontextové a programové.

Podľa projektového cyklu na ukazovatele vstupov, výstupov, výsledkov a dopadov.

Podľa evaluačných kritérií na ukazovatele relevantnosti, hospodárnosti, efektívnosti a výkonnosti.

Podľa kvantifikácie a použitia informácií na monitorovacie a evaluačné.

Napriek tomuto akademickému prepracovaniu delenia je stále problémom určiť ukazovatele hlavne v prípade poskytovania nemateriálnych služieb. Tieto intervencie bývajú často označované ako projekty budovania kapacít, či budovania inštitúcií. Pozostávajú z vytvárania štruktúr, mobilizovania zdrojov, inštalovania systémov a poskytovania podporných nástrojov. V takých prípadoch sa sleduje hlavne výkon a pokiaľ sa to týka

jednotlivcov, ide o posudzovanie zmien v ich vedomostiach, zručnostiach a expertíze, ktoré sa prejavia na ich fungovaní. Toto posúdenie by malo vychádzať z reálnej situácie, ale pokiaľ sa napr. školenia uskutočnia skôr, potom sa evaluátori musia spoliehať na rôzne formy „testovania“, zložité býva hlavne posúdenie zmien v prístupe, alebo správaní sa jednotlivcov. Tu sú kvantitatívne ukazovatele menej podstatné.

Niekedy, **v závislosti na obsahu a cieľoch projektu**, sa výstupy spájajú s výsledkami a len čiastočne sa rozlišujú. Napr. pri školení sa služby financované operátorom považujú za výstup t.j. počet dní školenia, kým výsledkom je okamžitá výhoda získaná príjmom, teda počet vyškolených, ktorí získali kvalifikáciu. Za normálnych okolností kedy je školenie len jednou z aktivít projektu, je výstupom počet vyškolených a výsledkom sú reálne získané vedomosti a zručnosti, ktoré sa uplatnia v praxi napr. tak, že nezamestnaní sa po vyškolení zamestnajú. Celkový dopad sa prejaví na znížení miery nezamestnanosti v dotknutom regióne.

V niektorých prípadoch, kedy nevieme ukazovateľ presne kvantifikovať nahrádzame ho tzv. **deskriptorom**. Napríklad, našim ukazovateľom je teplota, kritériom je dostatočne vysoká teplota, ktorú meriame v °C a chceme dosiahnuť hodnotu 21 °C, ktorú považujeme za optimálnu na prácu v miestnosti. Ak máme k dispozícii teplomer, teplotu odmeriame; ak nie, jej dosiahnutie budeme posudzovať na základe pocitov tých, ktorí sú v miestnosti. Namiesto ukazovateľa budeme mať deskriptor, nakoľko jeho hodnota nie je vyjadrená explicitným meraním ale na základe výpovedí tých, ktorí sú v miestnosti prítomní, dokážeme posúdiť, či je teplota dostatočne vysoká.

### 1.1.2 BASELINE A BENCHMARK

---

Ukazovatele stanovujú všetci zainteresovaní pri plánovaní intervencie. Počas realizácie projektu je potrebné zbierať dáta na ukazovatele. Ich hodnoty sa často nedajú merať priebežne, ale len po ukončení projektu. Vzhľadom k tomu, že časový odstup od plánovania intervencie po začiatok realizácie býva niekedy veľmi dlhý, údaje sa zvyknú aktualizovať v úvodnej fáze. Treba mať na pamäti, že existuje široká škála metód na zber dát a nie sú to nevyhnutne náročné a drahé metódy, ktoré nám sprostredkujú dostatok relevantných informácií.

Ak majú byť ukazovatele zmysluplné je nevyhnutné stanoviť tzv. **base-**

**line**, teda počiatočnú, východziu hodnotu. Baseline je počiatočná hodnota voči ktorej sa meria hodnota ukazovateľa. Pokrok sa hodnotí porovnaním aktuálnej situácie s touto počiatočnou hodnotou. Ak chceme napr. zvýšiť počet podnikateľov v regióne, potom musíme poznať baseline, t.j. ich počet pred začiatkom intervencie, aby sme mohli posúdiť, či a o koľko ich počet narástol po jej ukončení.

Pri evaluácii posudzujeme „hodnotu“ intervencie, t.j. posudzujeme do akej miery bola intervencia úspešná. Na tento účel potrebujeme poznať **benchmark**. Je to kritérium na posúdenie pozorovaných efektov, voči ktorému hodnotíme úspešnosť a stanovuje hodnotu, ktorú chceme intervenciou dosiahnuť. Benchmarky by mali umožniť porovnať intervenciu s podobnou, či už v tej istej, alebo príbuznej oblasti. Namiesto konštatovania, že intervencia zlyhala, môže takéto porovnanie viesť k záveru, že pôvodné očakávania boli nereálne a príliš ambiciózne. Stanovenie benchmarkov môže byť obtiažne, ak sú ciele stanovené príliš široko, príp. ak sú ciele ovplyvnené zmenou prostredia, ktoré sa vyvíja s časom.

V zložitejších evaluáciách porovnanie voči baseline nestačí. Evaluácia sa potom snaží o odhad tzv. „counterfactual“ situácie, teda aké by boli efekty ak by sa intervencia neuskutočnila.

### **1.1.3 POUŽITIE UKAZOVATEĽOV V MONITOROVANÍ A EVALUÁCIÍ**

---

Na monitorovanie programov a posúdenie ich fungovania používame najčastejšie sadu ukazovateľov. Ukazovatele najčastejšie sledujeme na úrovni vstupov, výstupov, výsledkov alebo dopadov. Ak sú správne stanovené a prezentované, slúžia ako „systém rýchleho varovania“ a ihneď upozornia na odchýlky.

Najužitočnejším delením ukazovateľov pre evaluáciu sociálno-ekonomického rozvoja je delenie, v súlade s intervenčnou logikou, na ukazovatele zdrojov, výstupov, výsledkov a dopadov. Evaluácia môže tiež prispievať k zlepšeniu kvality ukazovateľov. Informácie vyplývajúce z ukazovateľov musia byť správne interpretované aj s ohľadom na kontext. Ukazovatele prispievajú k evaluácii sociálno-ekonomického rozvoja napríklad tak, že zdôvodnia intervenciu a využitie verejných prostriedkov, môžu byť použitá porovnanie vstupov a výstupov - meranie účinnosti/hospodárnosti in-

tervencie, porovnanie výsledkov s očakávaním - hodnotenie efektívnosti, ale aj toho, aký by bol stav bez intervencie.

**Ukazovatele zdrojov/vstupov** poskytujú informácie o zdrojoch intervencie (finančných, ľudských, materiálnych, organizačných). Za využitie zdrojov sú zodpovední tí, ktorí rozhodujú o ich pridelení a tí, ktorí s nimi hospodária. Väčšina týchto ukazovateľov je pravidelne monitorovaná. Príkladom takéhoto ukazovateľa je napr. celkový rozpočet, počet ľudí pracujúcich v rámci programu, počet organizácií zapojených do realizácie programu atď. Finančné ukazovatele sa často používajú na monitorovanie pokroku vyjadreného množstvom zazmluvnených a vyplatených prostriedkov vzhľadom na celkové množstvo finančných prostriedkov vyčlenených na intervenciu. Pri priebežnom uhrádzaní finančných prostriedkov, nízke percento zazmluvnených a vyplatených prostriedkov pred ukončením intervencie indikuje problém.

**Ukazovatele výstupu** sa vzťahujú na aktivity. Merajú, čo bolo v rámci programových aktivít vytvorené. Výstupy projektov zaznamenávajú realizátori do monitorovacieho systému vo fyzikálnych, alebo menových jednotkách. Príkladom takýchto ukazovateľov môžu byť: kilometre postavených ciest, kapacita čističiek odpadových vôd, počet vyškolených, percento úspešných absolventov.

**Ukazovatele výsledkov** predstavujú okamžité a priame účinky/efekty intervencie na príjemcov (niekedy sú to aj negatívne účinky) a poskytujú informácie o zmenách. Účinok je považovaný za okamžitý, ak sa objaví, kým je príjemca zapojený do intervencie. Celkové výsledky sa dajú merať po skončení intervencie, jednotlivé výsledky vznikajú aj v jej priebehu. Takéto ukazovatele majú fyzikálnu alebo finančnú povahu a najľahšie sa monitorujú v rámci systému. Príkladom ukazovateľov výsledku je čas ušetrený vďaka novým cestám, zníženie počtu dopravných nehôd, znížené ceny za telefonické hovory, a pod.

**Ukazovatele dopadu** predstavujú dve kategórie. Sú to následky intervencie, ktoré presahujú priame a okamžité účinky na príjemcov. Ukazovatele dopadu zahŕňajú následky na priamych príjemcov, ktoré sa objavujú v kratšom časovom intervale (niekedy sa označujú ako špecifické účinky) – napríklad hustota dopravy rok od otvorenia cesty, umiestnenie absolventov školenia po roku, počet udržateľných pracovných miest, ktoré vznikli



v rámci intervencie. Niektoré dopady sú neočakávané (sprievodné dopady) a preto nie sú obsiahnuté v ukazovateľoch.

Druhú kategóriu dopadov tvoria všetky následky, ktoré v krátkodobom alebo strednodobom horizonte ovplyvňujú nepriamych príjemcov. Môžu sa zhodovať s vyššie uvedenými dopadmi a môžu ovplyvňovať napr. všetkých občanov (pokiaľ ide o makroekonomický dopad).

Dopady sa dajú hodnotiť až po ukončení intervencie. Obyčajne sa v priebehu evaluácie niekoľkokrát merajú výstupy. Jedným z nástrojov, ktorý hodnotenie používa je napr. pravidelný dotazníkový prieskum priamych príjemcov.

### **1.1.4 UKAZOVATELE A PROGRAMOVÝ CYKLUS**

---

Ukazovatele pomáhajú na začiatku programového cyklu nájsť príjemcov podpory, analyzovať regionálne súvislosti a identifikovať potreby - stanoviť ekonomické a sociálne problémy. Medzi najčastejšie používané ukazovatele v tomto kontexte patrí napr. miera nezamestnanosti. Počas realizácie intervencie je využitie ukazovateľov potrebné na to, aby manažéri intervencií získali základné informácie o priebehu intervencie. Využitie zmysluplných ukazovateľov po ukončení intervencie umožňuje predostrieť jednoduché a zrozumiteľné údaje o úspešnosti intervencie.

Systém ukazovateľov funguje lepšie, ak sú do jeho tvorby zapojení všetci aktéri. Je účelné, aby sa na vytváraní systému ukazovateľov podieľali tí, ktorí ho budú v budúcnosti používať. Do návrhu systému môže byť zapojená aj verejnosť. Zapojenie verejnosti vedie k výberu ukazovateľov, ktoré sú zrozumiteľné a pre verejnosť zaujímavé. Tí, ktorí budú poskytovať do systému údaje, najlepšie vedia, aké sú jeho problémy či obmedzenia. Preto je užitočné zapojiť do vytvárania systému aj týchto odborníkov. Keďže informácie o kontexte sa preberajú zo štatistík, je dobré mať v tíme aj odborníka na zber a štatistickú analýzu dát. Je jasné, že sa nedajú využiť všetky dostupné ukazovatele a je lepšie vybrať len tie najdôležitejšie a sledovať ich. Konečný počet ukazovateľov by nemal byť príliš veľký.

Tvorba všeobecného ukazovateľa môže prebiehať v nasledovných štyroch krokoch. 1. Evaluátori zhromaždia všetky hlavné dokumenty intervencie (programový dokument, správy, príručky) a vyberú všetky vety,

v ktorých sú popisované ciele, výkonnosť, očakávané a reálne dopady. 2. Z týchto dokumentov vyberú tie časti, ktoré sa týkajú dopadov. 3. Zorganizujú jeden alebo dva semináre s programovými manažérmi a ostatnými aktérmi, na ktorých vytvoria zoznam dopadov a zoskupia ich do rodín (používajúc techniku mapovania dopadov alebo Metaplán). 4. Účastníci seminárov priradia dôležitosť a mená jednotlivým rodinám dopadov a vyberú príslušné ukazovatele. Tieto musia byť použiteľné na rôzne aktivity intervencie.

Pokiaľ majú byť ukazovatele predstavené verejnosti, treba vybrať také ukazovatele, ktoré sú zrozumiteľné, zvyčajne sú to všeobecné ukazovatele uplatniteľné na rozdielne aktivity v rámci programu, alebo štandardné ukazovatele, ktoré umožňujú porovnanie intervencií medzi regiónmi a krajinami. V mnohých európskych krajinách prechod k decentralizácii riadenia ešte nezačal a preto je zložité vytvárať ukazovatele výsledkov a dopadov. Niekedy môže snaha splniť ukazovatele viesť k aktivitám, ktoré sa sústreďujú viac na plnenie ukazovateľov ako na výsledky, ale toto riešenie určite nie je cieľom intervencií.

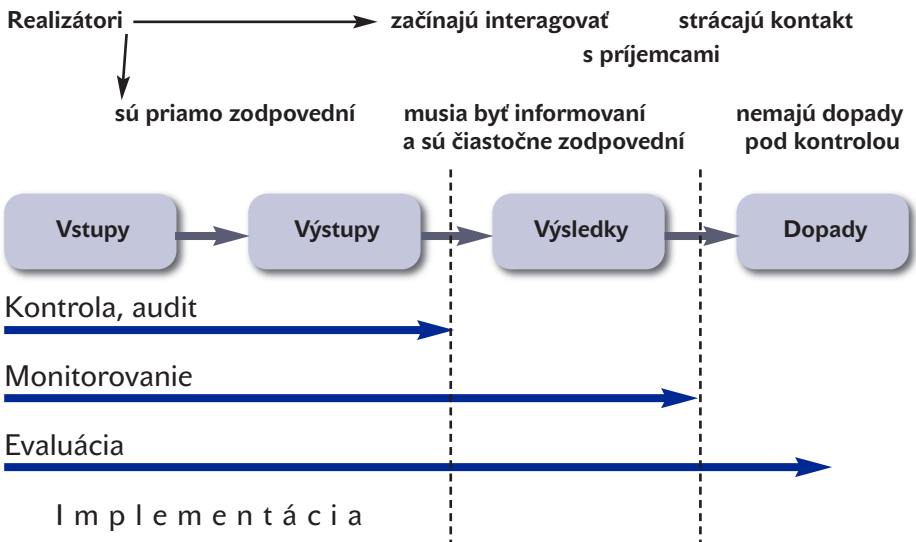
## 2. MONITOROVANIE A EVALUÁCIA

**Monitorovanie**, rovnako ako evaluácia, je riadiacim nástrojom. Monitorovanie je však kontinuálny a systematický proces vykonávaný počas celej doby realizácie intervencie t.j. projektu, programu či politiky, so zámerom identifikovať a upraviť akékoľvek odchýlky od plánu tak, aby boli splnené pôvodne stanovené ciele. Monitorovanie priebežne sleduje dosahovanie výstupov programu (odhliadnuc od toho, či sú to výrobky, služby alebo výstupy inej povahy). **Evaluácia** sa na rozdiel od monitorovania realizuje v určitom bode programového cyklu a môže sa uskutočniť aj pred samotnou realizáciou alebo po jej ukončení.

Monitorovanie a evaluáciu (MaE) môžeme rozlišovať aj z hľadiska zodpovedností (Obr. 2). Monitorovanie prebieha na úrovni, kde zainteresovaní pracovníci - operátori plne zodpovedajú za realizáciu intervencie a dosiahnuté výstupy. Evaluácia sa zameriava skôr:

- na výsledky, o ktorých majú byť operátori informovaní, ale zodpovedajú za ne len čiastočne, čiže sú len nepriamo pod ich kontrolou;
- na dopady, ktoré ovplyvňujú len nepriamo, ale zdieľajú za ne zodpovednosť s tvorcami politik. O zodpovednosti hovoríme preto, lebo realizátori intervencií sú výkonnou silou, prostredníctvom ktorej sa politiky realizujú.

Obr. 2 Prerozdelenie zodpovedností



Tak ako je, **monitorovanie** kľúčové na zaistenie dobrého fungovania intervencie, tak je úspešná **evaluácia** závislá na kvalitnom monitorovaní, pretože informácie a dáta získané počas monitorovania sú podkladom pre evaluáciu.

## 2.1 ČO NIE JE EVALUÁCIA

---

Je pomerne obtiažne zdefinovať, čo je vlastne evaluácia. Existuje niekoľko desiatok rôznych definícií evaluácie a pre ilustráciu uvedieme niekoľko z nich:

- proces, ktorý skúma či právne, administratívne a finančné prostriedky vynaložené na program umožnili, aby dosiahli očakávané efekty a splnili naplánované ciele<sup>3</sup>,
- proces, ktorý sa pokúša čo najsystematickejšie a najobjektívnejšie stanoviť relevantnosť, hospodárnosť a dopad prebiehajúcich, či ukončených politík so zámerom poskytnúť informácie, ktoré sú kredibilné, užitočné, a umožňujú zapracovať poučenia, ktoré z tohto procesu vyplynuli do výkonného, aj legislatívneho procesu rozhodovania<sup>4</sup>,
- systematické a objektívne posúdenie prebiehajúcich a ukončených projektov, programov alebo politík s cieľom stanoviť relevantnosť, splnenie cieľov, hospodárnosť, efektívnosť, dopad a udržateľnosť<sup>5</sup>.

Vzhľadom na množstvo definícií evaluácie je jednoduchšie povedať, čo evaluáciou nie je. V prvom rade sa evaluácie líšia od vedeckých štúdií. Obe by mali byť analytické, systematické a spoľahlivé avšak, kým vedci realizujú výskum za účelom rozšírenia vedomostí, evaluácie musia mať praktické využitie a byť použiteľné pri rozhodovaní, či už počas realizácie intervencií, alebo pri ich plánovaní.

Evaluáciu nemôžeme zamieňať s **auditom**. Audit posudzuje podľa kritérií, ktoré sú vopred známe a jasné. Finančný audit slúži na určenie či sú finančné záznamy prezentované správne, v súlade platnou legislatívou a medzinárodne uznávanými štandardmi a princípmi. Novším je tzv. vý-

---

<sup>3</sup> European Commission, Directorate-General XIX-Budgets: Evaluating EU Expenditure Programmes: A guide for Ex-post and Intermediate Evaluation. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

<sup>4</sup> United Nations Office of Internal Oversight Services, Monitoring, Evaluation and Consulting Division: Glossary of Monitoring and Evaluation Terms, 2006.

<sup>5</sup> OECD: Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris: OECD Publications, 2002.

konnostný - performance audit, ktorý je koncepčne bližší evaluácii. Výkonnostný audit sa priamo týka otázok hospodárnosti (priamych výstupov) a dobrého riadenia. Výkonnostný audit a evaluácia zdieľajú snahu zlepšiť kvalitu intervencií, ale evaluácia je analytickejšia a pozerá sa tiež na otázky udržateľnosti, relevantnosti a dlhodobých dopadov programu. Skúma program z hľadiska spoločnosti a z rôznych uhlov pohľadu. Sleduje platnosť zvolenej stratégie a to, či sú ciele adekvátne problémom, ktoré chceme riešiť a prínosom, ktoré očakávame. Evaluátori, na rozdiel od audítorov, ktorí sa opierajú o zákon, sa musia často spoliehať na “dobrú vôľu” a silu argumentov. Potrebujú k svojej práci spoluprácu manažérov na zber informácií a ich správnu interpretáciu. Nemôžu pracovať spoľahlivo, pokiaľ táto spolupráca nefunguje.

## **2.2 VZŤAH MEDZI MONITOROVANÍM A EVALUÁCIOU**

Aj keď sa monitorovanie a evaluácia líšia, úzko spolu súvisia, vzájomne sa podporujú a sú komplementárne. Monitorovanie by malo poskytnúť kvantitatívne a kvalitatívne dáta, ako podklad pre evaluácie. Evaluácia spätne podporuje monitorovanie. Môže slúžiť ako zdroj poučení, ktoré sa dajú aplikovať pri rozvoji koncepčných či metodologických inovácií, na použitie pri doladovaní monitorovacích funkcií, napr. návrhu vhodných ukazovateľov pre budúce projekty (MaE).

Možno namietat, že vynikajúce monitorovanie znižuje potrebu evaluácií. Bola by to pravda len ak by sme hlavný cieľ zúžili na získanie informácií, na základe ktorých sa robia zlepšenia v určitej prebiehajúcej intervencii. Ak je potrebné posúdenie dopadov, udržateľnosti výsledkov a prínos intervencie k rozvoju kapacít je potrebné zrealizovať evaluáciu a to aj z časového hľadiska. Trvá určitý čas kým sa dajú pozorovať a zdokladovať výsledky, ktoré možno pripísať intervencii. Navyše, ak je cieľom vyvodit' všeobecné ponaučenia zo skúseností niekoľkých projektov v určitom sektore, alebo projektov, zameraných na určitú tému/cieľ, evaluácia je vhodnejšia lebo môže obsiahnuť aj veľké množstvo projektov riadených niekoľkými inštitúciami.

Vzťah medzi monitorovaním a evaluáciou je najlepšie definovať ako interaktívny. Sú rovnako dôležité a žiadna z nich by sa nemala realizovať ako náhrada za tú druhú. Evaluácia sa nesmie vykonávať metódami auditu a súčasne nemôže nahradiť audit ani monitorovanie.

**Monitorovanie i evaluácia sú minimálnym prínosom, ak program alebo projekt nemá jasne zadefinované ciele a relevantné ukazovatele.** Akékoľvek posudzovanie programu alebo projektu, či už prostredníctvom

monitorovania alebo evaluácie, sa musí diať vo vzťahu k cieľom t.j. k tomu, čo chce intervencia dosiahnuť. Ukazovatele sú kritickým prepojením medzi cieľmi a typom dát, ktoré je potrebné zozbierať a analyzovať v procese monitorovania a evaluácie. Nejasné formulácie cieľov a chýbajúce ukazovatele budú limitovať schopnosť monitorovania a evaluácie poskytnúť kritické posúdenie na účely rozhodovania, skladania účtov a poučenia sa.

### **2.3 ÚLOHY PARTNEROV V MONITOROVANÍ A EVALUÁCI**

Proces monitorovania a evaluácie prebieha za aktívnej účasti niekoľkých partnerov. Každý z nich má svoju nezastupiteľnú úlohu. Bez ohľadu na množstvo zainteresovaných subjektov môžeme zaradiť do jednej, alebo niekoľkých, z troch nasledovných skupín: verejná správa, účastníci realizácie a dotknutá verejnosť. Orgány riadiace monitorovanie a evaluácie sú vytvorené z týchto skupín. Formálne býva zodpovednosťou za monitorovanie a evaluácie poverený jeden pracovník, ale zodpovednosť preberá riadiaca skupina. Jej zloženie má byť čo najreprezentatívnejšie, ale počet členov, napr. pri intervenciách typu štrukturálnych fondov, by nemal presiahnuť 15.

Charakteristiky účastníkov možno zhrnúť nasledovne:

Orgány ústrednej štátnej správy majú celkovú zodpovednosť za monitorovanie a evaluácie. Tieto orgány koordinujú prípravu a poskytujú podporu pri monitorovaní a evaluácii. Výsledky evaluácií im slúžia pri rozhodovaní.

Implementačné agentúry a jednotky sú tiež zainteresované v monitorovaní a evaluácii. Sú poverené riadením projektov, zodpovedajú za realizáciu intervencií a ich výstupy. Tieto inštitúcie zodpovedajú za monitorovanie, poskytujú základné informácie o výstupoch a vývoji situácie, ako aj o efektívnosti realizácie.

Cieľoví príjemcovia/koneční užívatelia poskytujú informácie o relevantnosti a kvalite výstupov a preto je ich úloha v monitorovaní a evaluácii veľmi dôležitá. Niekedy môžu byť štatistické úrady kľúčovými poskytovateľmi dát ako aj odborníkmi v zbere a analýze.

Univerzity, výskumné centrá a konzultačné firmy sú potenciálnymi dodávateľmi monitorovacích a evaluačných služieb a majú tiež kapacity na poskytovanie školení v oblasti evaluácií.

Občianska spoločnosť môže hrať dôležitú úlohu vo využití informácií a záverov z monitorovania a evaluácie, nakoľko tieto poskytujú informácie o využívaní verejných financií a podporujú tak ich transparentné využitie a povinnosť zodpovedať sa verejnosti t.j. skladať účty za to, akým spôsobom boli tieto financie použité. Propaguje tak diskusie o verejnej politike a môže takto vyvíjať tlak na kvalitu monitorovania a evaluácie.

## **2.4 MONITOROVANIE PROSTRIEDKOV/ZDROJOV A AKTIVÍT**

Monitorovanie aktivít porovnáva plán a skutočné trvanie aktivity. Takto možno posúdiť, či bude pracovný plán dodržaný. Pracovný plán by mal byť dostatočne podrobný, aby umožnil takéto posúdenie. Sú v ňom určené termíny dokedy musia byť aktivity ukončené. Termíny poskytujú základ na monitorovanie a riadenie projektu. Akonáhle sa termíny líšia od plánu, musí sa zvážiť ich dôsledok na naväzujúce aktivity. Príčiny odchýlok by sa mali analyzovať a časový plán upraviť. Ak dôjde ku sklzom, ktoré majú vplyv na následné aktivity, projekt potrebuje upraviť plán, presunúť zdroje a pod.

Zdroje by mali byť k dispozícii v dostatočnej kvalite a kvantite. Čas potrebný na to, aby boli k dispozícii sa často podceňuje. Týka sa to všetkých zdrojov. Ak je projekt spolufinancovaný, treba zabezpečiť splnenie všetkých podmienok. Nákup zariadení, zazmluvnenie prác a služieb musí rešpektovať zákon. Riadenie projektu musí zabezpečiť plánovanie aktivít tak, aby zohľadnilo čas na mobilizáciu zdrojov. Správne riadenie využitia zdrojov znamená identifikovať odchýlky od plánu a prijať nápravné opatrenia ak je to nutné.

Na základe doterajších skúseností z monitorovania je možné stanoviť základné zásady, ktoré je dobré uplatniť:

Ako postupovať	Čomu sa vyhnúť
<p>Vytvorte štruktúru na monitorovanie</p> <p>Zabezpečte ľudské a finančné zdroje</p> <p>Vysvetlite účel monitorovania - stanovte prečo, čo, kedy a ako sa bude monitorovať</p> <p>Chápte monitorovanie ako kontinuálny proces a súčasť riadenia realizácie projektu</p> <p>Špecifikujte monitorovací mechanizmus</p> <p>Rozdeľte úlohy a zodpovednosti</p> <p>Špecifikujte dáta a ich zdroje</p> <p>Vypracujte vzor správy a stanovte max. počet strán</p> <p>Dohodnite si frekvenciu správ a časové rozpätie</p> <p>Uveďte v monitorovacej správe meno autora alebo kontakt na zodpovednú osobu</p> <p>Uistite sa, že boli naplánované ukazovatele a časový plán</p> <p>Zaznamenávajte aktualizované ukazovatele</p> <p>Rozlišujte medzi dôležitými a menej dôležitými informáciami, medzi výstupmi a výsledkami</p> <p>Popíšte ukončené a prebiehajúce aktivity</p> <p>Uveďte výstupy prípadne výsledky</p> <p>Popíšte nefungujúce časti projektov a dôvody</p> <p>Varujte včas</p> <p>Navrhňte nápravné opatrenia</p> <p>Stanovte presné, ale realistické termíny na realizáciu opatrení</p> <p>Zaistite náväznosť a kompatibilitu medzi MaE</p> <p>Zaistite spoluprácu medzi monitormi a operátormi</p> <p>Pamätajte, že monitorovanie je participačný proces</p> <p>Hovorte so zainteresovanými v realizácii</p> <p>Poskytnite zainteresovaným relevantné informácie</p> <p>Zaistite spätnú väzbu na výsledky a opatrenia</p>	<p>Nepoverujte pracovníkov bez skúseností a vedomostí</p> <p>Nebudujte príliš zložitý monitorovací systém – príliš veľa informácií a zložité metódy</p> <p>Nepozerajte sa na monitorovanie ako na nútenú povinnosť</p> <p>Nepreberajte automaticky dáta od donorov a príjemcov, vždy si ich overte</p> <p>Nepopisujte aktivity, ktoré sa nere realizovali</p> <p>Nepopisujte zbytočné detaily</p> <p>Nemiesajte aktivity s výstupmi, výsledkami či dopadmi</p> <p>Nezamiaňajte si monitorovanie a evaluáciu</p>

Monitorovanie a evaluácie môžu poskytnúť množstvo poznatkov a skúseností a je dôležité, aby tieto boli k dispozícii v správnom čase. Bez dobrej **spätnej väzby** nemôže monitorovanie a evaluácia slúžiť svojmu účelu. Dôraz treba klásť na poučenia, ktoré môžu mať širšie využitie, teda také, ktoré sú užitočné nielen pre jeden program, ale pre niekoľko intervencií, či už v sektore, tematickej alebo geografickej oblasti.



---

## 3. EVALUÁCIA

---

### 3.1 VÝVOJ EVALUÁCIÍ V SR

---

Doterajšie skúsenosti s evaluáciami v Slovenskej republike sú obmedzené hlavne na evaluácie predvstupovej pomoci EÚ, predovšetkým PHARE, a na evaluácie aktivít mimovládnych organizácií, či intervencie bilaterálnych donorov. Z finančného aj časového hľadiska boli najvýznamnejšie evaluácie predvstupových fondov, ktoré prebiehali ako tzv. interim evaluácie a hodnotili priebeh programov a projektov počas ich realizácie. Riadila ich od roku 1996 až do roku 2004, Európska komisia. Postupnou decentralizáciou riadenia intervencií financovaných EÚ boli v roku 2001 delegované monitorovacie právomoci na národné štruktúry, ktoré v roku 2004 prebrali zodpovednosť aj za evaluácie (PHARE, Prechodný fond). Prebiehali podľa vopred stanoveného plánu a metodiky a preto sa nereali- zovali úplne štandardným spôsobom vyžadovaným pre hodnotenie pro- gramov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov EÚ. Prvé požiadavky na evaluácie štrukturálnych fondov prinieslo až skrátené programovacie obdobie 2004-2006. Nové obdobie 2007-2013 sa v oblasti evaluácií riadi pravidlami platnými pre všetky členské štáty.

### 3.2 CHARAKTERISTIKA EVALUÁCIE A JEJ VÝZNAM

---

Evaluácia je veľmi prierezová disciplína a používa metódy ekonómie, sociológie, psychológie, štatistiky, geografie a iné. Vyvinula sa popri pravi- delnom zbere sociálno-demografických a ekonomických dát. Ako rozho- dovací nástroj sa objavila v 50. rokoch USA, keď sa dostali do popredia otázky efektívnosti a nezávislosti štátnej správy. V 60. rokoch sa rozšírila ako sociálny experiment a postupne sa dostala aj do Európy. Vo Veľkej Bri- tánií sa vyvíjala v súvislosti s reformou štátnej správy v 80. rokoch zamera- nej na zníženie verejných výdavkov. Stala sa súčasťou decentralizovaného a zodpovedného verejného riadenia. K obrovskému rozvoju evaluácií došlo v Európe hlavne vďaka štrukturálnej politike EÚ. Európska komisia uviedla evaluácie do praxe v 90. rokoch a ich význam postupne narastal.

Všetky európske krajiny si prispôbili evaluácie tak, aby vyhovovali ich kultúre, úlohe vlády a vzťahom medzi ich legislatívnymi a výkonnými zlož- kami. Na základe toho sú známe: manažérske evaluácie, zamerané na zlep- šenie riadenia, demokratické na skladanie účtov a pluralistické, ktoré sa

snažia dospieť k dohode medzi partnermi zúčastnenými na intervencii a nájsť kompromis medzi odbornými a politickými požiadavkami. Tieto tri koncepty sa síce líšia, ale vzájomne sa nevylučujú, naopak často sa prelínajú.

Evaluácia je dôležitou súčasťou programov a politík sociálno-ekonomického rozvoja. Vysoká investícia do času, finančných prostriedkov a ľudského snaženia musí byť vyvážená výsledkami evaluácie. Výsledky evaluácie preto musia prinášať pozitívne zmeny v programoch a politikách.

Evaluácia nie je určená len pre jeden typ verejno-politických aktérov. Výsledky evaluácie by mali zaujímať tvorcov politík, riadiacich pracovníkov, garantov a administrátorov iniciatív a potom samozrejme tiež občanov (nie len ako prípadných príjemcov programov). Všeobecne môžeme povedať, že výsledky evaluácií by mali byť dostupné širokej verejnosti a hlavne tým, ktorí sú zapojení do procesu plánovania a riadenia intervencií.

Evaluácia je prekladom anglického slova evaluation, ktorého základom je „value“ t.j. hodnota. Znamená vlastne posúdenie intervencií vo vzťahu k explicitným kritériám na základe informácií, ktoré boli špeciálne zozbierané a analyzované. Intervencie sa posudzujú podľa výsledkov, dopadov a potrieb, ktoré by mali uspokojiť. Je to proces, ktorý skúma nakladanie s verejnými prostriedkami s cieľom zvýšenia hospodárnosti. Predmetom evaluácie nie je skúmanie nastavenia úloh a ich plnenia jednotlivcom v systéme ako takom, ale fungovanie celého systému.

Evaluácie sa realizujú kvôli tomu aby:

- potvrdili dôvody intervencie, teda overili, či intervencia zodpovedá nepokrytým, alebo nedostatočne uspokojeným potrebám. Evaluácie objasňujú tieto potreby alebo overujú ich existenciu (ex-ante), príp. slúžia na objasnenie či tieto potreby, alebo problémy ešte stále pretrvávajú (ex-post). Intervencia financovaná z verejných zdrojov je opodstatnená len vtedy, ak neexistuje iná možnosť jej financovania súkromným sektorom.
- zlepšili kvalitu intervencií a hospodárnejšie využitie zdrojov, pričom vedú k využitiu reprodukovateľných úspechov a čerpajú ponaučenia z neúspechov. Cieľom evaluácie je analyzovať faktory úspechu a neúspechu a upraviť podľa toho intervenciu.
- zdokladovali efekty intervencií, nakoľko pri využití verejných financií

je zodpovednosť voči občanom za rozumné využitie týchto zdrojov a výsledky, ktoré prinesú. Zjednodušene povedané, kde sa minuli verejné financie a aké efekty priniesli.

Potreba evaluácií vo verejnom sektore sa dá vysvetliť hlavne pre následné/ex-post evaluácie, kedy sa merajú dopady intervencie, porovnaním so súkromným sektorom. Zákazník si pri rozhodovaní, kde a čo nakúpi, zväží cenu a výhody produktu. Súkromný sektor má spätnú väzbu od zákazníka a firmy prežijú ak sú finančne životaschopné, inak povedané, ak sú pre zákazníkov užitočné. Rovnako aj verejná správa poskytuje služby. Ponúka (či niekedy nanúti) ich užívateľom. Ak sú užívatelia spokojní, ešte nie je možné povedať, že intervencia bola úspešná. Verejná správa často produkuje efekty, ktoré sa prejavia neskôr, napr. v podobe sociálno-ekonomického rozvoja a tieto sa nedajú premietnuť v spokojnosti užívateľov. Evaluácie umožňujú skúmať a posúdiť všetky tieto efekty, či už priame, nepriame, pozitívne alebo negatívne.

To na čo sa bude evaluácia pýtať, do veľkej miery závisí od toho, komu je adresovaná, kto sú jej užívatelia a aký bol dôvod na jej realizáciu. Z tohto pohľadu sa rozlišujú formatívne a sumatívne evaluácie.

**Formatívne evaluácie** sú zamerané na zlepšenie riadenia a realizácie intervencií a mali by byť prínosom pre manažérov teda pre tých, ktorí ich riadia.

**Sumatívne evaluácie** sú zamerané na efektívnosť intervencií. Slúžia externým účastníkom, teda tým, ktorí sa na riadení intervencií priamo nepodieľajú a ich účelom je skladanie účtov, alebo pomoc pri prerozdelení rozpočtových zdrojov.

Evaluácie môžu byť **interné** alebo **externé**. Kým interné sú realizované pracovníkmi organizácie, ktorá realizuje hodnotenú intervenciu, externé evaluácie sú vykonávané ľuďmi zvonku.

### **3.3 TYPY POVINNÝCH EVALUÁCIÍ STANOVENÉ PREDPISMI EURÓPSKEHO SPOLOČENSTVA**

Európska komisia uviedla evaluácie ako riadiaci nástroj a v súvislosti s ich zavedením stanovila ich základné princípy a pravidlá uvedené v niekoľkých dokumentoch<sup>6</sup>. Postupy prezentované v ďalších častiach vychádzajú z metodických príručiek Európskej komisie a to hlavne z tzv. MEANS programu<sup>7</sup> a jeho novšej aktualizovanej podoby<sup>8</sup>.

Podľa nariadenia rady ES č. 1083/2006 z 11. 7. 2006 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch (články 47 – 49) je v programovom období 2007 - 2013 hodnotená účinnosť štrukturálnej pomoci pred začiatkom, počas a po ukončení programového obdobia. Aj keď sú evaluácie typovo rozdelené podľa toho, v ktorom období programového cyklu sa uskutočňujú, niekedy sa môžu tieto typy prelínať.

#### **3.3.1 PREDBEŽNÁ EVALUÁCIA (EX-ANTE)**

Predbežná evaluácia sa realizuje na začiatku cyklu pred schválením programu. Táto forma evaluácie pomáha zaistiť maximálnu vecnosť programu. Výsledky ex-ante evaluácie majú byť zahrnuté do programu v procese rozhodovania.

Predbežná evaluácia sa zameriava predovšetkým na analýzu silných a slabých stránok a na potenciál členskej krajiny, regiónu alebo odvetvia, ktorého sa intervencia týka. Poskytuje zodpovedným úradom prvotné závery o tom, či boli otázky rozvoja správne určené, či je navrhnutá stratégia a úlohy relevantné, či existuje spojitosť medzi komunitnou politikou a smernicami, či sú očakávané dopady realistické, atď. Návrhom jasných a pokiaľ možno kvantifikovaných úloh a ukazovateľov poskytuje nevyhnutné podklady pre monitorovanie a pre budúce evaluácie. Predbežná evaluácia pomáha napr. špecifikovať výberové kritériá na výber projektov a zaisťuje ich súlad s existujúcimi politikami. Nakoniec tým, že umožňuje jasné vysvet-

<sup>6</sup> The Communication on Evaluation (SEC(2000) 1051): [http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments_en.htm) a Council Regulation 1605/2002, čl. 27, 28 a 33

<sup>7</sup> European Commission (EC), DG XVI/G2: MEANS Collection, Volume 1 - 6, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998

<sup>8</sup> EVALSED, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm)

lenie vybraných alternatív a ich očakávaných efektov, pomáha zaistiť transparentnosť procesu rozhodovania.

Podrobnejšie vysvetlenie metodiky ex-ante evaluácie upravuje EK v relevantných dokumentoch<sup>9</sup>. Predbežná evaluácia sa tematicky zaoberá predovšetkým hodnotením sociálnej a hospodárskej situácie, hodnotením ekologickej situácie v danom regióne a tiež hodnotením rovnosti príležitostí. Za predbežnú evaluáciu primárne zodpovedá členský štát a keďže je na ňu najmenej času, treba konať rýchlo a efektívne.

### **3.3.2 PRIEBEŽNÁ EVALUÁCIA (INTERMEDIATE ALEBO MID-TERM EVALUÁCIA)**

Priebežná evaluácia sa uskutočňuje počas implementácie intervencií, zvyčajne v druhej polovici programového cyklu. Na základe záverov priebežnej evaluácie sa počas programového cyklu robia úpravy. Táto evaluácia kriticky posudzuje, či sú ciele aj naďalej relevantné a hodnotí prvé výstupy a výsledky intervencie. Hodnotí tiež finančné riadenie intervencie a kvalitu monitorovania a implementácie. Ukazuje, či a ako boli vykonané pôvodné zámery a tam, kde je potrebné, posudzuje či došlo k zmene cieľov. Táto evaluácia býva často veľmi dôležitým zdrojom informácií pri plánovaní ďalšej generácie intervencií a má tak črty predbežnej evaluácie.

Pojem priebežná evaluácia zahŕňa aj tzv. evaluáciu v polovici obdobia (mid-term), ktorá sa realizuje v polovici implementácie, ako aj záverečnú evaluáciu (final), ktorá sa uskutočňuje pred ukončením implementácie intervencie.

Priebežná evaluácia sa opiera predovšetkým o informácie získané z monitorovacieho systému, ale tiež z predbežnej evaluácie či relevantných evaluácií predchádzajúcich programov, pokiaľ sú takéto analýzy k dispozícii. Všeobecne sa zameriava na výstupy a výsledky evaluovaného programu, bez toho aby dôkladne analyzovala dopady, ktoré sa ešte neprejavili. Priebežná evaluácia má „formatívny“ charakter, to znamená, že tvorí priamu spätnú väzbu pre riadenie programu, ktoré pomáha zdokonaľiť. Za priebežnú evaluáciu zodpovedá riadiaci orgán v spolupráci s Európskou komisiou a členským štátom. Kvalita evaluácie sa posudzuje na základe vopred určených kritérií kvality.

<sup>9</sup> Regional Policy – Inforegio, Evaluation of Cohesion Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm)

### **3.3.3 NÁSLEDNÁ EVALUÁCIA (EX-POST)**

---

Následná evaluácia rekapituluje a posudzuje celé intervencie, predovšetkým ich dopady. Jej cieľom je analyzovať použitie zdrojov a podať správu o efektívnosti a hospodárnosti intervencií a rozsahu naplnenia očakávaných efektov. Zameriava sa na faktory úspechu a zlyhania a na udržateľnosť výsledkov a dopadov. Snaží sa vyvodiť závery, ktoré bude možné zovšeobecniť a aplikovať na ďalšie programy.

V ideálnom prípade by výsledky tejto evaluácie mali byť dostupné v dobe plánovania ďalšieho programu, to znamená aspoň rok pred koncom programu. Avšak na posúdenie dopadov sa ex-post evaluácia musí realizovať dva, alebo tri roky po skončení programového obdobia.

Ak sa analýza dopadov realizuje systematicky, ide vždy o rozsiahlu úlohu. Ex-post evaluácie preto väčšinou zahŕňajú výskum v teréne a trvajú dvanásť až osemnásť mesiacov. Následná evaluácia je v kompetencii Európskej komisie, členský štát a riadiaci orgán v tomto ohľade s komisiou spolupracujú.

## **3.4 NÁVRH A PLÁNOVANIE EVALUÁCIÍ**

Cyklus projektového riadenia začína formulovaním politiky, pokračuje cez plánovanie a rozvrhnutie prostriedkov, návrh intervencie, jej priebeh, až po výstupy a výsledky. Evaluácia je súčasťou tohto cyklu. Ak je tento cyklus dodržaný, môžu ex-ante evaluácie prinášať zmeny do návrhov programov a formulácie politiky, mid-term evaluácie môžu formovať implementáciu programu a politiku realizovanú prostredníctvom týchto programov. V závere evaluačného cyklu prispievajú ex-post evaluácie k posúdeniu politiky. Synchronizácia týchto cyklov je preto žiadúca, aj keď sa ju nie vždy podarí dosiahnuť. Evaluujeme skôr programy než politiky, ale niekedy je zložité ich oddeliť. Získaním poznatkov z fungovania programov môžu evaluácie prispieť k zlepšeniu budúcich politík.

Väčšina evaluácií je povinná. To by však nemalo viesť k podceneniu ich prípravy. Je to príležitosť vymedziť, čo sa bude robiť a presne určiť rozsah, čas a hlavne reálny dôvod evaluácie okrem toho, že je povinná. Pri povinných evaluáciách je riziko, že tí, ktorí ich zadávajú sú v pokušení ísť tou najjednoduchšou cestou bez toho, aby rozmýšľali o tom, čo môžu očakávať od evaluácie. Výsledkom je uniformná, byrokratická procedúra. Každá evaluácia je však jedinečná a musí vyhovieť očakávaniam, ktoré sa menia s časom a kontextom.

### **3.4.1 ROZSAH A VYMEDZENIE PREDMETU EVALUÁCIE**

Rozhodnutie o evaluácii je príležitosťou na vymedzenie hraníc programu v zmysle inštitucionálneho, časového, odvetvového a geografického rozsahu. Tým je vymedzený rozsah, alebo tiež predmet evaluácií. Pri určovaní rozsahu evaluácií je potrebné zodpovedať na otázku čo budeme evaluovať.

Rozsah evaluácií môže byť špecifikovaný prinajmenšom v štyroch smeroch:

- inštitucionálnom (európska, národná, miestna úroveň);
- časovom (zamýšľané časové obdobie);
- odvetvom (sociálny, priemyselný, environmentálny, pôdohospodársky sektor atď.);
- geografikom (ktorá časť Európy, ktorý región, mesto, prírodná rezervácia, atď.).

Program je pojmovo vymedzený územím, ktorého sa týka, programovým obdobím a vyčlenenými financiami. Na začiatku evaluácie je však prospešné zvážiť nasledujúce otázky:

- chceme obmedziť evaluáciu len na finančné zdroje programu, alebo zahrnúť ďalšie národné, regionálne, miestne finančné zdroje spojené s programom?
- chceme obmedziť evaluáciu na intervencie v príslušnej oblasti, alebo rozšíriť pozorovanie na príbuzné oblasti, ktoré sa potýkajú s podobným rozvojovým problémom?
- chceme obmedziť evaluáciu na finančné prostriedky určené na sledovaný programový cyklus, alebo do určitej miery zahrnúť aj financovanie cyklov predchádzajúcich?

Zvyčajne je užitočné úzko vymedziť rozsah evaluácií. Zo skúseností vyplýva, že behom evaluačného procesu si zainteresované subjekty prajú preskúmať takmer všetko. Aby bolo možné formulovať závery, mal by sa prieskum pri evaluáciách obmedziť na samotný program a jeho najpodstatnejšie vzájomné závislosti na ďalších verejných politikách a intervenciách. Riziko rozširovania rozsahu evaluácií je mimoriadne veľké u ex-ante evaluácií. Činnosť sa tým môže zmeniť na predpovede či špekulácie, čo nie je cieľom evaluácie. Pre ex-ante evaluácie je preto najlepšie obmedziť ich rozsah striktno na návrh programu.

Zadávatelia evaluácií často zadajú príliš veľa evaluačných otázok. Prínosom hodnotiteľov môže byť označenie tých otázok, ktoré sú pre úspech programu najdôležitejšie. Najlepším spôsobom ako stanoviť dôležitosť evaluačných otázok a zameranie evaluácie býva niekedy diskusia o praktických obmedzeniach, ako je čas, alebo zdroje. Na to, aby evaluácia splnila svoj účel, je dobré, aby rozhodnutia, ktoré majú byť výsledkom evaluácie a informácie, ktoré má evaluácia priniesť, boli stanovené tak presne, ako je to len možné. Je užitočné stanoviť, či sú potrebné len závery, alebo sa očakávajú aj odporúčania.

Zadávatelia, v snahe príliš neovplyvniť prácu evaluačného tímu, často nedajú najavo, aké zmeny by mali byť v programe urobené, alebo nevyjadria svoje pochybnosti o účinnosti konkrétnej činnosti. Zámer je jasný, očakávajú, či evaluačný tím dôjde k rovnakým záverom. Skúsenosti však ukazujú, že evaluácia potom má len malú šancu dokumentovať zamýšľané rozhodnutia (ak nie sú dopredu známe tímu, ktorý zbiera a analyzuje in-



formácie). Sociálno-ekonomická realita je zložitý komplex a evaluačný tím je konfrontovaný s veľkým množstvom poznatkov a možností na prípadné zlepšenia. Na overovanie hypotéz, ktoré sa tešia len malému záujmu zainteresovaných subjektov nie je priestor.

### 3.4.2 IDENTIFIKÁCIA A ZAPOJENIE ZAJINTERESOVANÝCH SUBJEKTOV

Sociálno-ekonomický rozvoj zahŕňa rôzne typy projektov, programov a politík. Množstvo zainteresovaných strán je preto obvykle značné. Prax však ukazuje, že ani to nie je prekážkou riadneho priebehu evaluácie. Naopak, je to príležitosť na získanie potrebných odpovedí na najdôležitejšie otázky. Zapojenie mimovládnych inštitúcií a aktérov občianskej spoločnosti zlepši kvalitu sociálno-ekonomického rozvoja a to vzhľadom na vymedzenie cieľov, aj v zmysle uľahčenia realizácie intervencie.

Pri vymedzení rozsahu evaluácie je potrebné nájsť odpoveď na dve otázky:

- ktoré osoby, skupiny, alebo organizácie majú záujem o evaluovanú intervenciu, alebo sú zainteresované na priebehu a výsledku samotnej evaluácie. Túto identifikáciu zainteresovaných subjektov je dobré urobiť ešte pred vymedzením všetkých detailov evaluácie, lebo ich uhol pohľadu pomôže stanoviť najdôležitejšie evaluačné otázky;
- ako zaistiť, aby zainteresované subjekty poskytli náležité informácie pre návrh, riadenie alebo obsah evaluácie.

Zainteresované subjekty môžu byť zapojené na rôznych úrovniach - môžu hodnotiteľom poskytovať údaje, informácie, názory atď.; môžu byť zapojené do riadenia celej štúdie (vrátane definovania priorít, evaluačných otázok a kritérií) často, ako súčasť odbornej skupiny. V praxi bude ich zapojenie spadať niekam medzi tieto dve úrovne.

### 3.4.3 STANOVENIE EVALUAČNÝCH OTÁZOK

Formulovanie evaluačných otázok je nevyhnutným a najdôležitejším aspektom každej evaluácie. Rozlišujeme niekoľko typov evaluačných otázok:

- *Deskriptívne* (opisné) otázky, majúce za cieľ sledovanie, opis a mieru zmeny (Čo sa stalo?);

- **Kauzálnne** (príčinné) otázky, ktoré sa snažia porozumieť a zhodnotiť vzťahy príčiny a následku (Ako a do akej miery sa dá daný efekt priradiť intervencii?);
- **Normatívne** otázky, používajúce evaluačné kritéria (Sú výsledky a dopady vzhľadom k cieľom, zámerom atď. uspokojivé?);
- **Predikčné** otázky, ktoré sa snažia predvídať, aký bude výsledok plánovanej intervencie (Budú mať opatrenia na obmedzenie nezamestnanosti negatívny dopad na životné prostredie, alebo existujúcich zamestnávateľov?);
- **Kritické** otázky, ktoré majú podporiť zmenu z často hodnotovo zameranej pozície (Aké sú efektívne stratégie znižujúce sociálne vylúčenie?).

Evaluačná otázka by mala, v ideálnom prípade, obsahovať, všetky tieto dimenzie a musí mať nasledovné kvality:

- Otázka musí zodpovedať skutočnej potrebe informácií, identifikovať nové riešenia. Pokiaľ je otázka formulovaná len zo záujmu o nové vedomosti, bez priameho prínosu do procesu rozhodovania, alebo verejnej debaty, je skôr otázkou vedeckého skúmania a nemala by byť zahrnutá do evaluácie.
- Otázka sa musí týkať dopadu, súboru dopadov, výsledkov alebo potrieb. To znamená, že sa aspoň čiastočne týka elementov vo vnútri programu, predovšetkým príjemcov, alebo ekonomického a sociálneho kontextu. Ak je otázka záležitosťou len vnútorného riadenia zdrojov a výstupov, bude pravdepodobne efektívnejšie využitá pre potreby monitorovania alebo auditu.
- Otázka musí obsahovať len jedno hodnotiace kritérium. Dodržať túto požiadavku býva obtiažne, ale skúsenosti ukazujú, že je to kľúčový faktor pre dosiahnutie užitočnosti evaluácie. Pokiaľ nie sú už od začiatku jasne stanovené hodnotiace kritéria, bude záverečná evaluačná správa zriedka obsahovať zodpovedajúce závery.

Na záver je dobré zdôrazniť, že nie všetky otázky, ktoré kladú zadávatelia a programoví manažéri, je vhodné použiť ako evaluačné otázky. Niektoré sú príliš komplexné, dlhodobé a vyžadujú údaje, ktoré nie sú dostupné. Iné otázky nevyžadujú evaluačnú činnosť, ale môžu byť zodpovedané v rámci existujúcich monitorovacích systémov, konzultácií manažérmi, alebo je možné vyčítať odpovede z auditov či iných kontrolných systémov.

Zodpovedať všetky otázky do hĺbky by bolo zdĺhavé a nákladné. Pamätajte si, že je vždy lepšie dostať trochu nepresnú odpoveď na dôležité otázky ako presnú odpoveď na otázky, ktoré nikoho nezaujímajú. Výber prioritných otázok závisí od pravdepodobnosti nájdenia odpovede na otázku a od využitia tejto odpovede. Otázka je prioritnou ak je pravdepodobnosť v oboch prípadoch vysoká. Na určenie priority treba použiť nasledovné kritériá: bude záver využitý, kým, za akým účelom a kedy? Je politicky vhodné robiť evaluáciu za daných okolností resp. existuje nejaká konfliktná situácia, ktorá by mohla kompromitovať úspech evaluácie? Nebola už väčšina otázok zodpovedaná?

### 3.4.4 EVALUAČNÉ KRITÉRIÁ

Evalučné otázky obsahujúce hodnotiace kritéria zvyčajne spadajú do niektorých z nasledujúcich štyroch kategórií (Obr. 3):

- otázky týkajúce sa relevantnosti programu
- otázky týkajúce sa hospodárnosti
- otázky týkajúce sa efektívnosti
- otázky týkajúce sa užitočnosti/využitelnosti

*Relevantnosť* (relevance) – sa týka hlavne návrhu/dizajnu intervencie a posudzuje do akej miery jej stanovené ciele pokrývajú, alebo pokrývali identifikované sociálno-ekonomické problémy či skutočné potreby. Inými slovami, relevantnosť sa týka vhodnosti návrhu intervencie vzhľadom na problémy, ktoré treba riešiť a to v čase, keď bola intervencia plánovaná a v čase evaluácie. Pri ex-ante evaluácii je otázka relevantnosti najdôležitejšou, pretože tieto evaluácie sa zameriavajú na výber najlepšej stratégie, alebo na odôvodnenie už navrhutej. Pri mid-term evaluácii je cieľom skontrolovať, či sa sociálno-ekonomický kontext rozvíja očakávaným smerom. Najčastejšie odpovedá na otázky: Do akej miery sú programové ciele vzhľadom k potrebám oprávnené? Je stále opodstatnený ich zmysel? Zodpovedajú miestnym, národným a európskym prioritám?

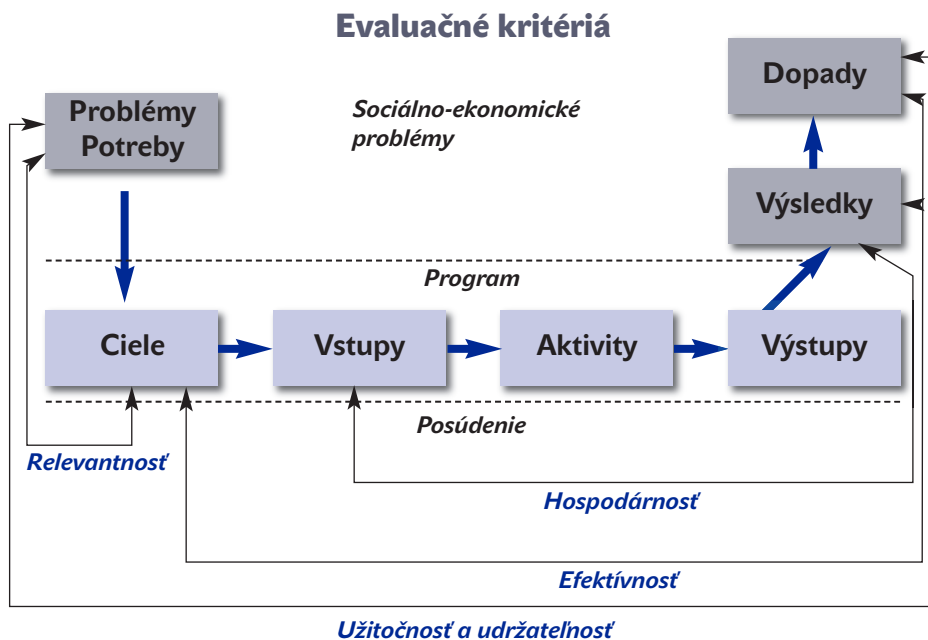
*Hospodárnosť/účinnosť* (efficiency) – posudzuje, ako boli vstupy prostredníctvom aktivít premenené na plánované výstupy a výsledky a to v zmysle kvality, kvantity a času a pýta sa tiež, či by sa dali podobné výsledky dosiahnuť inými prostriedkami, za nižšiu cenu, či v kratšom čase. Dáva odpoveď na otázky: Mali použité nástroje a intervencie očakávané výsledky? Prinieslo by použitie iných nástrojov lepšie výsledky?

*Efektívnosť* (effectiveness) – je posudzovaná podľa toho, do akej miery boli výsledky využité, resp. či sa zrealizoval ich prínos, inak povedané, či boli dosiahnuté špecifické ciele. Kľúčové je posúdenie, čo intervencia znamenala v praxi a aký ošoh z nej mali príjemcovia. Základné otázky mid-term a hlavne ex-post evaluácií sa týkajú účinnosti a efektívnosti realizovanej intervencie.

*Užitočnosť* (utility) – kritérium užitočnosti hodnotí, či sú očakávané a neočakávané efekty globálne uspokojivé z pohľadu priamych a nepriamych príjemcov. Užitočnosť je veľmi špecifické evaluačné kritérium, lebo nemá priamy vzťah k oficiálnym cieľom programu. Formulovať otázku užitočnosti môže byť rozumné, ak sú ciele programu zle definované, alebo sa vyskytne veľa neočakávaných dopadov.

Pomerne často sa používa aj kritérium *držateľnosť* (sustainability), ktoré odkazuje na to, či pozitívne výstupy intervencie pretrvávajú aj po ukončení financovania z verejných zdrojov. Tieto kritéria sú najčastejšie, ale nie jediné, ktoré sa v evaluácii používajú. Často sa stretávame aj s kritériami ako je spravodlivosť (equity), súdržnosť (cohesion), synergia (synergy), opakovateľnosť (reproducibility) a pod.

Obr. 3



Evaluátori musia tiež zväžiť možné efekty, ktoré neboli plánované ako súčasť intervencie. Sú to skúsenosti a priority príjemcov, ktorí majú na hodnotenie intervencie vlastné kritéria. Tieto nemusia byť v súlade s tými, ktoré vytvorili tvorcovia programov a politik. Občas sa objavia aj „opačné“ efekty, ktoré nielen že sú neplánované, ale môžu v skutočnosti odporovať zámerom programu, napr. vývoz pracovných miest, skôr než ich tvorba. Treba tiež zohľadniť výsledky ostatných výskumov a evaluácií, ktoré vychádzajú z teórií sociálno-ekonomického rozvoja, alebo z porovnateľných skúseností v iných krajinách. Neznamená to, že hľadáme dôvody ako ospravedlniť zanedbanie cieľov intervencie, ale je to skôr snaha získať ďalšie vedomosti na zlepšenie intervencií.

Niektoré pojmy, ktoré sú pri evaluáciách bežne používané, vychádzajú z ekonomickej teórie:

- **Doplnkovosť (adicionalita)** - doplnila intervencia to, čo by bez nej nastalo? Objavuje sa napr. vtedy, ak živnostník, ktorý získal grant na založenie živnosti by bez tohto grantu živnosť nezaložil.
- **Deadweight (mŕtva váha)** - priniesla intervencia výstupy, výsledky a dopady, ktoré by sa stali v každom prípade? Napr. živnostník, ktorý získal grant, by rovnako získal aj bankový úver, ale grant bol pre neho lacnejšou alternatívou.
- **Dislokácia** - spôsobila intervencia obmedzenie v iných oblastiach sociálno-ekonomického rozvoja? Napr. podpora poskytnutá taxi firme zvýhodnila túto firmu v porovnaní s existujúcimi firmami, založenými normálnym spôsobom bez podpory. Evaluácia môže najlepšie napomôcť v otázkach deadweight a dislokácie, keď je rozsah intervencie dostatočne veľký vo vzťahu k iným možným vysvetleniam výstupov a výsledkov. Pre menšie sociálno-ekonomické intervencie toto neplatí.

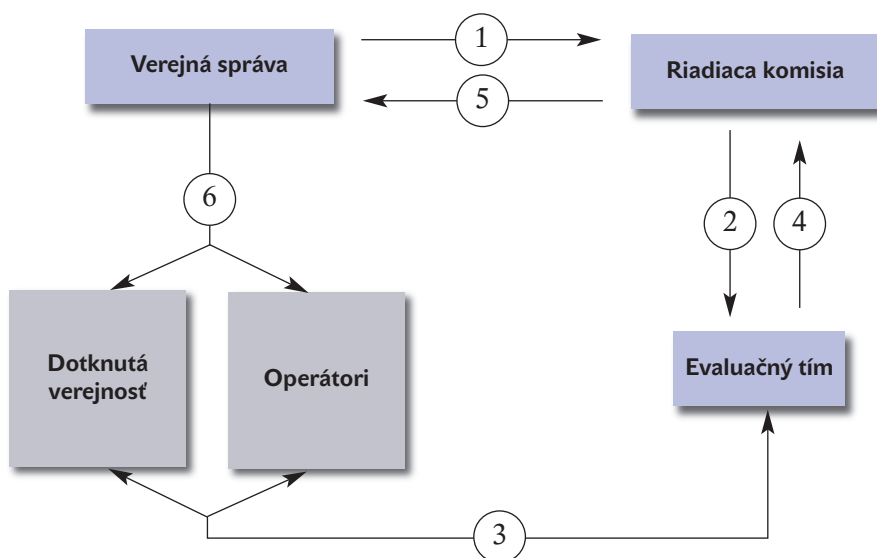
## 3.5 RIADENIE EVALUÁCIÍ

### 3.5.1 ETAPY EVALUÁCIE

Jasná a férové pravidlá a rozdelenie úloh zlepšujú kvalitu evaluácie. Evaluácia zvyčajne prebieha v šiestich krokoch (Obr. 4).

1. Najprv musí byť politické rozhodnutie uskutočniť evaluáciu. Výsledkom tohto rozhodnutia by malo byť zostavenie tzv. mandátu – stručnej inštrukcie pre riadiacu skupinu.
2. Riadiaca skupina na základe mandátu vypracuje Zadávacie podmienky, ktoré slúžia ako podklad pre výzvu na verejné obstarávanie a vyberie evaluačný tím.
3. Evaluátori zozbierajú informácie od operátorov a verejnosti a analyzujú ich.
4. Evaluátori pripravia evaluačnú správu obsahujúce závery, príp., ak to zadanie vyžaduje, aj odporúčania pre riadiacu komisiu.
5. Riadiaca komisia odobrí závery a pokiaľ to nebolo úlohou evaluátorov sformuluje odporúčania.
6. Zainteresovaní využijú výsledky evaluácie. Sprístupnia ju verejnosti a rozhodnutú o prijatí opatrení.

Obr. 4



V rámci štrukturálnych fondov sú evaluácie povinné. Európska komisia aj národné orgány, zodpovedné za finančné prostriedky, vydávajú pokyny kedy a ako uskutočňovať evaluácie. Rozhodnutie o evaluáciách je v súčasnosti zatiaľ formálne a evaluácie sú zväčša chápané len ako povinnosť, bez pridanej hodnoty pre programových manažérov. Pozitívnu stránkou je, že napriek tomu, boli poskytnuté aspoň základné inštrukcie pre zodpovedné orgány aj ich evaluačné tímy.

Metodické pokyny na stanovenie evaluačných parametrov sú zvlášť potrebné pre decentralizované intervencie, kde je na zaistenie dostatočného stupňa kompatibility dôležité prijať spoločné priority, kritéria a procedúry. Takéto smernice sú tradične vypracovávané národnými, alebo európskymi inštitúciami, niekedy aj programovými manažérmi či dokonca evaluatormi.

### 3.5.2 KLÚČOVÉ VÝCHODISKÁ

Pri plánovaní evaluácií by bolo dobré zapojiť do procesu celú politickú Reprezentáciu, ale prinajmenšom to musia byť riadiaci pracovníci a najdôležitejší externí partneri programu. Títo aktéri by mali mať možnosť ovplyvniť nasledujúce záležitosti:

- **stanoviť dôvody na uskutočnenie evaluácie** - ako už bolo uvedené existujú rôzne dôvody na realizáciu evaluácií (povinnosť zodpovedať sa, zlepšenie implementácie, vytváranie znalostí atď.) a množstvo evaluačných otázok.
- **určiť zodpovednosť za celkový priebeh evaluácií** - tí, ktorí za evaluáciu zodpovedajú, musia mať priamy prístup k tvorcom politik na všetkých úrovniach, aby sa s nimi mohli podeliť o poznatky, ktoré sú výsledkom evaluácie. Rovnako musia byť oboznámení s teoretickými a metodologickými problémami evaluačných výskumov, čo je nevyhnutné k tomu, aby si dokázali vytvoriť vlastný názor na spoľahlivosť výsledkov a aby evaluačnému tímu dokázali položiť tie správne otázky. Je preto ideálne, aby títo ľudia mali už z minulosti skúsenosti s praktickou evaluačnou prácou. Formálne zodpovednosť zvyčajne preberá riadiaca skupina. Jej úlohou je príprava zadávacích podmienok a riadenie procesu evaluácie. Pri jej formovaní treba počítať so všetkými, ktorí by mohli mať o evaluáciu záujem. Sú to zástupcovia verejnej správy (tí, ktorí rozhodujú a financujú), účastníci realizácie a dotknutá verejnosť.
- **vyčleniť finančnú čiastku**, ktorá má byť vynaložená na evaluáciu. Je ťažké a priori povedať, koľko má byť na evaluáciu vynaložených peňazí.

Vo všeobecnosti pri rozsiahlych, pomerne rutinných programoch sa bude jednať len o malú časť zdrojov programu (od 0,01%), kým u inovátnych a pilotných intervencií a u evaluácií s vysokými požiadavkami na množstvo účastníkov a vedomosti, bude cena pravdepodobne relatívne veľkou časťou zdrojov programu (viac než 50%). V niektorých prípadoch bolo venované viac ako 5% rozpočtu programu na evaluácie, ktoré boli účinnou súčasťou stratégie riadenia. Tak tomu bolo v prípadoch, kde evaluácie obsahovali silný formatívny prvok a boli zamýšľané ako pomoc pre prácu manažérov a zainteresovaných subjektov. Najvhodnejším základom na určenie rozpočtu je povaha a rozsah požadovanej činnosti.

U sociálno-ekonomických programov je v pomerne časté utrácanie nadbytočného množstva peňazí za bežné evaluácie. Rozpočtové zdroje by nemali byť faktorom obmedzujúcim kvalitu evaluácií ale existujú určité obmedzenia. V štádiu ex-ante býva čas na formovanie intervencie a dostupnosť údajov obmedzená. Vo fáze mid-term bude mať na požadované zdroje vplyv množstvo expertíz a konzultácií so zainteresovanými subjektami. V štádiu ex-post bude kvalita monitorovania viac limitujúca než samotný rozpočet.

- **rozhodnúť kto vykoná evaluáciu.** Má byť evaluácia vedená externým tímom, alebo má byť vykonaná interne? Oboje má svoje výhody a nevýhody. Externé evaluačné tímy budú mať často špecializovaných expertov a môžu sa zdať nezávislé, čo je dôležité z dôvodu vierohodnosti evaluácie. Interní evaluátori budú viac oboznámení s inštitucionálnymi a riadiacimi požiadavkami a môžu mať ľahký prístup k informáciám a kľúčovým zamestnancom. Ale nedá sa na nich pozeráť ako na nezávislých a môžu postrádať špecializované odborné znalosti. Niekedy je interná evaluácia dlhodobo zverená samostatným jednotkám. Pochybnosti o ich nezávislosti môžu byť prekonané ich jasným odčlenením od prevádzkového riadenia.

Existuje množstvo štrukturálnych prístupov na zaistenie nezávislosti interných evaluátorov od programových manažérov. Jedným z prístupov je umiestniť evaluačné funkcie do samostatnej organizačnej jednotky, alebo oddelenia – napríklad plánovacieho a strategického. Inou možnosťou je zaistenie, že vyššie úrovne riadenia – oddelené ako od prevádzkového, tak od evaluačného – sú výslovne poverené sledovaním odporúčaní a záverov evaluácií. To môže pôsobiť ako protiváha akejkoľvek tendencii k ignorovaniu evaluačných správ. Okrem toho, rozvoj evaluačnej kultúry v príslušných správnych jednotkách (otvorenie sa seba-



kritike a nápadom na zlepšenie) môže tiež posilniť nezávislosť evaluačných funkcií. Pre odlišné štádiá evaluácií a programových cyklov môže byť vhodná rôzna logika. Pri ex-ante a formatívnych evaluáciách môže byť výhodnejšie spoľahnúť sa viac na interné zdroje. Pri ex-post evaluáciách dopadov a výsledkov je lepšie spoliehať sa skôr na externé zdroje.

### **3.5.3 MANDÁT**

---

Niekedy je dobré pripraviť ešte pred zadávacími podmienkami tzv. mandát. Je to stručný popis evaluácie, ktorý by mal zdefinovať, čo sa bude evaluovať (aké sú potreby zadávateľa, či predpokladá na základe evaluácie dôležité reformy alebo menšie modifikácie, ktorých základom budú zistenia z evaluácie, kto je účastníkom?), prečo bude evaluácia vykonaná (krátky popis nariadení alebo potreba/motív evaluácie), ako bude organizovaná práca a ako sa použijú výsledky evaluácie, príp. či bude obsahovať odporúčania alebo nie. Spísanie takéhoto mandátu dáva od začiatku kredit celej evaluácii a mal by byť podpísaný čo najvyššie. Mal by tak zabezpečiť, že evaluácia sa nedostane na politicky riskantnú pôdu kde by mohla byť úplne odmietnutá. Zabezpečuje spoluúčasť potrebných aktérov na evaluácii, ich podporu a minimalizuje riziko, že závery a odporúčania evaluácie nebudú schválené.

### **3.5.4 ZOSTAVENIE ZADÁVACÍCH PODMIENOK**

---

Zadávacie podmienky (Terms of Reference - ToR) sú dokumentom, ktorý slúži ako základ zmluvného vzťahu medzi zadávateľom evaluácie a tímom zodpovedným za vlastný výkon prác. Zostavenie zadávacích podmienok je dôležité pre externé evaluácie, ale je rovnako dôležité aj v prípade interných evaluácií. Zadávacie podmienky sa môžu týkať buď evaluácie ako celku (ak je zverená jednému tímu), alebo časti evaluačného projektu. Zadávacie podmienky by mali byť stručné (5-10 strán), v prípade potreby doplnené administratívnymi dodatkami. Štandardná štruktúra zadávacích podmienok by mala obsahovať:

- Rámec predpisov
- Rozsah evaluácie
- Hlavných užívateľov a subjekty zainteresované na štúdiu
- Evaluačné otázky
- Dostupné vedomosti

- Metódy a techniky
- Časový plán
- Deklarovaný rozpočet
- Požadovanú odbornú kvalifikáciu realizačného tímu
- Štruktúru návrhu
- Pravidlá podávania návrhu a kritéria hodnotenia

**Rámec predpisov** - Aj keď je právny, zmluvný a inštitucionálny rámec intervencie stanovený vo vyhláškach EÚ a v každom programovom dokumente, je dobré sa naň odvolať. Uvedené budú napríklad národné predpisy alebo predpisy EÚ. Malo by byť uvedené, či je evaluácia povinná, alebo sa realizuje preto, že ju programoví manažéri považujú za dôležitú. Zadávacie podmienky by mali upresniť, kto projekt evaluácie inicioval, prípadne kto sa podieľal na vypracovaní inštrukcií. Obsiahnuté by mali byť tiež základné pohnútky a zámery. Napríklad: Je cieľom zmena v smerovaní politiky? Ak áno, prečo? Je cieľom úprava realizačných postupov? Je cieľom prerozdelenie peňažných prostriedkov?

**Rozsah evaluácie** - Zadávacie podmienky by mali presne vymedziť projekt / program / politiku / tému, ktorých sa evaluácia týka, uvažované časové obdobie, štádium politického/programového cyklu, počas ktorého evaluácia prebieha, ako aj geografické územie, ktorého sa týka.

**Hlavní užívatelia a zainteresované subjekty** - Užívateľov evaluácie a jej použitie je dôležité určiť už v ranných fázach plánovania. Ako budú výsledky evaluácie použité treba uviesť aj v zadávacích podmienkach. Uvedie sa tiež, ako budú na evaluácii participovať užívatelia, napr. riadiaca skupina.

**Evalučné otázky** - Pri zadávaní evaluácií je dôležité uviesť evaluačné otázky, ktorých počet by mal byť obmedzený. Obmedzený zoznam príslušných otázok umožní zadávateľovi ľahšiu kontrolu kvality. Môžu byť použité rôzne evaluačné kritériá.

**Dostupné vedomosti** - Zadávacie podmienky by mali obsahovať prehľad súčasného stavu poznatkov o programe a jeho efektoch. Môže obsahovať odkazy na programové dokumenty, zoznam predchádzajúcich analýz a evaluácií, popis monitorovacieho systému, kvantifikované ukazovatele

a rôzne správy a databázy poskytnuté manažérmi intervencie. Takýto zoznam je dôležitý pre evaluačný tím, aby mohol prispôsobiť návrh metodológie objemu a povahe dostupných dát.

**Metódy a techniky** - prevažná väčšina evaluácií používa „na mieru ušité“ metódy zodpovedajúce ich rozsahu a obsahu. V zadávacích podmienkach sa obyčajne metóda len načrtne a ponecháva sa priestor tomu, kto robí ponuku, aby uviedol ako bude postupovať. Pre zadávateľa evaluácie je hlavné určiť aké sú jeho hlavné požiadavky na výstupy (napr. odpovede na kľúčové otázky). Môže a nemusí určiť konkrétne metódy vyhovujúce jeho zámerom.

**Časový plán** - časový plán evaluácie by mal byť stanovený tak, aby zohľadnil aj rôzne obmedzenia, ako sú napríklad termíny, vyplývajúce zo zákona pri vyhlásení verejnej súťaže, trvanie rôznych schvalovacích procedúr, čas potrebný na primárny zber dát a pod. V zadávacích podmienkach je dobré stanoviť celkovú dĺžku zadania a ponechať prvú fázu (zvyčajne 10 - 20% celkového trvania evaluácie) na detailné naplánovanie práce. Táto fáza by mala byť ukončená úvodnou správou, v ktorej bude vysvetlené rozvrhnutie činností a detailný časový plán. Rovnako je účelné premyslieť si rôzne výstupy a koncept záverečnej správy.

**Deklarovaný rozpočet** - zvyčajne sa uvedie maximálna výška rozpočtu a nechá sa na uchádzačoch, aby navrhli čo môžu poskytnúť a za akú cenu. Žiadatelia už dnes nebývajú často vyzvaní, aby detailne rozpísali svoje náklady do základných kategórií, obsahujúcich napríklad zber dát, prípravu správy, práce v teréne atď., skôr sa uvádza celková suma, z ktorej musí uchádzač pokryť všetky svoje náklady súvisiace so zadaním.

**Požadovaná odborná kvalifikácia realizačného tímu** - zadávacia dokumentácia by mala presne špecifikovať požiadavky na realizačný tím. Obsahom by mali byť požadované odborné znalosti, metodologické zručnosti, predchádzajúce skúsenosti s podobnou evaluačnou prácou, znalosť regionálnych a inštitucionálnych súvislostí, odborné zázemie a schopnosť zvládnuť a odovzdať evaluáciu včas. Striktnou požiadavkou je nezávislosť evaluačného tímu a obyčajne sa požaduje potvrdenie, že v rámci potencionálneho tímu nemá nikto konflikt záujmov. Zadávacie podmienky by mali popísať, ako bude zaistený prístup evaluátorov ku kľúčovým zamestnan-

com a manažmentu programu ako aj k informáciám, ktoré sú k ich činnosti nutné. Voľba realizačného tímu medzi konzultačnou firmou a akademickým tímom sa môže odraziť na prístupe a výsledku evaluácie.

**Štruktúra návrhu** - pre uľahčenie posudzovania kvality návrhu by mali zadávacie podmienky upresniť štruktúru návrhu s prípadným odporúčaním maximálneho počtu strán pre každú časť dokumentu.

**Pravidlá podania návrhu a kritériá hodnotenia** - Základné pravidlá a kritéria sú špecifikované v zákone o verejnom obstarávaní (termín uzávierky, spôsob doručenia, ako dlho je ponuka platná atď.). Naznačené by tiež mali byť kritéria, podľa ktorých budú návrhy hodnotené. Zadávacie podmienky by mali stanoviť aká váha, napríklad v percentuálnom vyjadrení, bude prislúchať kvalite metodologického prístupu, kvalifikácii a predchádzajúcim skúsenostiam realizačného tímu, či cene. Posúdenie navrhutej ceny je dôležitým kritériom, ktoré však nemožno preceňovať. Pokiaľ sa nejedná o celkom rutinnú evaluáciu finančné kritérium by nemalo presiahnuť 20-25% váhy celkového hodnotenia.

## **3.6 RIADENIE VEREJNEJ SÚŤAŽE**

### **3.6.1 VÝBER VHODNÝCH EVALUÁTOROV**

Starostlivé zostavenie zadávacích podmienok a nezávislá výberová komisia by mali byť zárukou transparentnosti výberu evaluátorov. Výberová komisia by mala pozostávať nielen zástupcov tých, ktorí za evaluácie zodpovedajú, ale jej členom by mal byť aj nezávislý expert. Každý člen výberovej komisie by si mal podľa kritérií stanovených v zadávacích podmienkach vypracovať svoje vlastné hodnotenie. Hodnotiace kritéria štandardne obsahujú kvalitu ponúkanej metódy, kvalifikáciu a skúsenosti evaluačného tímu, a cenu.

### **3.6.2 POSÚDENIE KVALITY PONÚKANEJ METÓDY**

Vhodnosť navrhovaného prístupu a metód na zodpovedanie otázok stanovených v zadávacích podmienkach by mala byť hlavným kritériom výberu. Výberová komisia by mala kvalitu navrhovaných metód posúdiť prostredníctvom takých kritérií v návrhu ako je pochopenie evaluačných otázok, relevantnosť informácií, analytické techniky, nestranné objasnenie evaluačných kritérií, vierohodnosť zistení a pod.

Posúdenie kvality navrhovaných metód je otázka kvalitatívna, nie kvantitatívna. Tieto posudky musia robiť skúsené osoby. Napríklad, veľkosť skúmanej vzorky, alebo počet prípadových štúdií je menej významná otázka, než kvalita postupu, ktorým je zabezpečený výber vzorky, alebo prípadovej štúdie.

### **3.6.3 POSÚDENIE KVALIFIKÁCIE A SKÚSENOSTÍ TÍMU**

Kvalifikácia a predchádzajúce skúsenosti tímu sú zvlášť dôležité, ak sú navrhované metódy experimentálne, alebo celkom nespĺňajú špecifikáciu stanovenú v zadávacích podmienkach. Pokiaľ ide o štandardnú evaluáciu, alebo je v podmienkach postup prác veľmi presne stanovený, potom rozhoduje kvalita tímu a cena. Niekedy sa pri návrhu metód venuje priveľa pozornosti originalite prístupu, ale nie všetci uchádzači majú dostatok schopností skutočne plniť svoje sľuby. Spôsobilosť tímu musí zodpovedať navrhnutým metódam. Užitočným spôsobom, ako ohodnotiť navrhovaný tím je požiadať o ukážky ich predchádzajúcich prác a pýtať si na nich refe-

rencie. Pri takom posudzovaní však existuje riziko diskriminácie voči nováčikom a vytvorenie súťažného prostredia je tak zložitejšie. Dôležité je tiež venovať pozornosť nielen tomu, či sú v tíme vysoko kvalifikovaní odborníci, ale aj času, ktorý sú títo odborníci pripravení úlohe venovať. Keďže evaluácie sú časovo náročné, nebudú najkvalifikovanejší odborníci sami vykonávať všetku prácu v teréne. Musia mať ale dostatok času, aby mohli mať nad touto prácou dohľad.

Slovenským špecifikom na posudzovanie spôsobilosti sa s poslednej dobe často stáva počet zmlúv, či dokonca alokácia hodnotených programov. Takto stanovené podmienky nemajú žiadnu výpovednú hodnotu. Nemôžeme predsa považovať spoločnosť, ktorá robí niekoľko miliónovú zmluvu v priebehu niekoľkých rokov za menej odborne zdatnú len preto, lebo iná konzultačná spoločnosť urobila v rovnakom čase štyri projekty, aj to v podstatne menšej hodnote. Skutočnú a jedine overiteľnú hodnotu môže kvantitatívne vyjadriť len hodnota zmluvy. Alokácia hodnotených programov je v takýchto prípadoch, úplne nepresný údaj bez výpovednej hodnoty a najväčšie sumy dosahuje v prípade tzv. „quick and dirty“ evaluácií. Porovnateľná, v zmysle objemu prác a teda aj hodnoty zmluvy, tak môže byť napr. detailná či experimentálna evaluácia projektu s nízkou alokáciou a štandardná evaluácia desiatok projektov s mnohomiliónovým rozpočtom.

### **3.6.4 PONÚKANÁ CENA**

---

Posúdenie navrhutej ceny je dôležitým kritériom, ktoré však nemožno preceňovať. Ak je cena ponuky neobvykle nízka, je uchádzač v zmysle zákona požiadaný, aby zdôvodnil, prečo je takáto ponuka možná. Finančné kritérium by nemalo presiahnuť 20-25% z celkového hodnotenia, pokiaľ sa nejedná o celkom rutinnú evaluáciu. U nás dochádza v súčasnosti k mylnej interpretácii niektorých usmernení a väčšina verejných súťaží používa ako jediné kritérium cenu (teda finančné kritérium má váhu 100%), čo je pri výbere často zavádzajúce a v neprospech kvality.

### **3.6.5 FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE NEZÁVISLOSŤ EVALUÁTOROV**

---

Minimalizovanie kontaktov medzi zadávateľom a evaluačným tímom samo o sebe nezaistí nezávislú evaluáciu. V skutočnosti sú úzke vzťahy medzi stranami vítané. Nezávislosť tímu závisí na viacerých faktoroch, nie

je otázkou obmedzenia kontaktov s klientom. Najlepšou zárukou nezávislosti je profesionálna reputácia vybraného tímu. Štrukturálne je nezávislosť podporená existenciou veľkého trhu a vývojom profesionálnych a etických princípov.

Evaluácia práca vyžaduje značnú mieru nezávislosti medzi evaluátorom a predmetom evaluácie. Dokonca, aj pri interných evaluáciách, je potrebné dosiahnuť určitý stupeň odstupu a nezávislosti. Nezávislosť posilňuje vierohodnosť evaluačných nálezov. V každom prípade je potrebné minimalizovať možnosť konfliktu záujmov.

Evaluátori sú však málokedy úplne nezávislí od predmetu evaluácie. Na nezávislosť evaluátorov má vplyv niekoľko faktorov a nie všetkým sa dá vyhnúť. Niekedy môžu byť vonkajšie vplyvy aj prínosom:

- Evaluátori majú sympatie k cieľom a intervenciám sociálno-ekonomického rozvoja, príp. môžu bývať na cieľovom území. Evaluátori sú často vyberaní pre svoje znalosti daného predmetu a politiky, alebo pre predchádzajúce skúsenosti s evaluáciami.
- Evaluátori chcú byť počutí a mať možnosť ovplyvniť veci. Evaluačná činnosť je aj sumatívna aj formatívna. Dôraz je možné posunúť počas uskutočňovania evaluácie. Skoré evaluačné výsledky môžu odhaliť závažné problémy, ktoré neboli predvídané a identifikovať potrebu radikálnych zmien navrhovaných, alebo prebiehajúcich intervencií.
- Evaluátor máva na základe svojich skúseností a zastávaných hodnôt svoj vlastný pohľad na pravdepodobné následky rôznych druhov intervencií. V záverečnej správe a pri odôvodňovaní navrhnutých metód je nutné tento pohľad uviesť.

Evaluácie sa nikdy neuskutočňujú v politicky neutrálnom prostredí. Zadávateľia evaluácií sú často pod tlakom produkovať programové výstupy a dôkazy úspechov.

Rôzne okolnosti, za ktorých sa evaluácie uskutočňujú môžu ovplyvniť stupeň nezávislosti. Pokiaľ evaluátor poskytuje hlavne výskumné vstupy a zhromažďuje dôkazy, môže dosiahnuť vysoký stupeň nezávislosti. Výber otázok a metód môže tiež ovplyvniť nezávislosť zistení. Ak sa vykonávajú evaluačné práce za účelom skúmania, inšpekcie, či auditu, nezávislosť evaluátorov býva väčšia. Ak je evaluačná práca v úzkej spolupráci s tými, kto pripravuje intervenciu, býva úloha evaluátora označovaná ako „kriticky

priateľská“. To sa často, ale nie vždy, stáva v štádiu ex-ante. Ak je intervencia experimentálna, alebo sa uskutočňuje ako pilotná, môže byť obtiažne dosiahnuť skutočnú nezávislosť.

### **3.6.6 PREDKLADANIE SPRÁV**

---

Je veľa dôvodov, prečo je potrebná nepretržitá a účelná spolupráca medzi zainteresovanými stranami, vrátane evaluačného tímu. Po prvých prieskumoch musí zadávateľ a ďalšie príslušné zainteresované subjekty schváliť detailný prístup, plán prác a metódy navrhnuté evaluačným tímom. Počas realizácie evaluácie vypracuje evaluačný tím okrem samotnej evaluačnej správy aj správy o samotnom priebehu projektu podľa zadania. Zvyčajne je to úvodná správa, niekedy priebežná a záverečná správa.

**Úvodná správa** (Inception Report) stanovuje:

- Určenie hlavných zainteresovaných subjektov
- Najvýznamnejšie evaluačné otázky
- Použité metódy
- Detailný plán práce s rozdelením činnosti medzi jednotlivých členov tímu
- Harmonogram práce vrátane rôznych medzníkov činnosti
- Priebežné a záverečné výstupy

Tento dokument musí byť dohodnutý s riadiacou komisiou na prvom stretnutí nasledujúcom po začiatku prác a musí byť priebežne aktualizovaný. Úvodná správa je hlavným bodom, na ktorý sa vzťahuje postup hodnotenia kvality.

**Priebežné a záverečné správy** (interim, final reports) sa pripravujú pri evaluáciách, ktoré trvajú dlhšiu dobu. Umožňujú lepšie plánovanie a zameriavajú sa na nasledujúce fázy evaluácie. Záverečnou správou zvyčajne býva evaluačná správa.

### **3.6.7 ÚLOHA A ZLOŽENIE RIADIACEJ KOMISIE**

---

Skúsenosti so štruktúrnymi fondmi ukazujú výhody a prínosy zapojenia najdôležitejších zainteresovaných subjektov a hlavne zodpovedajúcich inštitúcií a ďalších kľúčových partnerov (tých, ktorých spolupráca je potrebná na dosiahnutie hlavných výsledkov programu). Zloženie riadiacej



komisie je preto pomerne rozmanité a vzťahy medzi týmito partnermi by mali byť vyvážené. Ich zainteresovanosť na evaluácii bude závisieť od toho, čo z toho získajú a koľko ich to bude stáť, resp. čo tým riskujú. Takto riadená evaluácia je bohatšia a užitočnejšia, je lepšie akceptovaná tými, ktorí sú hodnotení, zabezpečuje lepší prístup k informáciám a lepšie porozumenie skutočností a udalostí, ktoré nastali v priebehu intervencie, jej odporúčania zohľadňujú všetky názory a účastníci sú lepšie informovaní o záveroch, šírenie odporúčaní je rýchlejšie a menej formálne a je preto pravdepodobné, že odporúčania a závery povedú k žiadúcemu efektu.

Riadiaca komisia všeobecne pozostáva zo zástupcov, ktorí patria do troch kategórií, sú to:

- politickí/volení zástupcovia, ktorí majú rozhodovacie právomoci a financujú evaluácie, t.j. strategický manažment intervencie,
- realizátori t.j. operačný manažment, programu, a
- dotknuté skupiny, teda priami a nepriami adresáti, sociálni partneri a odborníci.

Je potrebné, aby bolo zloženie skupiny čo najreprezentatívnejšie, nemalo by však presiahnuť 15 členov. Niekedy je otázne, či do riadiacej komisie zahrnúť aj operátorov, keďže nie sú nezávislí, ale výhody zväčša prevažujú nad nevýhodami (riziko, že sú príliš silní, lebo sú viac motivovaní a odborne zdatnejší než ostatní).

Hlavnou úlohu riadiacej komisie je zaistiť vysoko kvalitnú a prospešnú evaluáciu. To znamená uľahčenie práce evaluátorov zaistením prístupu k informáciám a kontaktom, vypracovaním evaluačných otázok a kľúčových problémov. Riadiaca komisia by sa nemala snažiť ovplyvniť hodnotiteľov v zmysle opomenutia určitých dôkazov, alebo vytvárania záverov. Mala by však dohliadať na postup odovzdávania informácií o evaluačných zisteniach.

### **3.6.8 KOMUNIKÁCIA POČAS EVALUÁCIE**

Komunikácia je dôležitou súčasťou každej evaluácie a mala by slúžiť na:

- zlepšenie všeobecného povedomia o prebiehajúcej evaluácii,
- poskytovanie spätnej väzby na priebežné zistenia,
- komunikáciu evaluačných zistení a záverov.

**Zlepšenie všeobecného povedomia o prebiehajúcej evaluácii** - Po výbere evaluačného tímu je užitočné poskytnúť zainteresovaným subjektom informáciu o časovom pláne, vysvetliť plánovaný prístup a prebrať názory na užitočnosť evaluačných otázok. Niekedy je dobré informovať o evaluácii aj verejnosť napríklad prostredníctvom tlačovej správy alebo webových stránok.

**Poskytovanie spätnej väzby na priebežné zistenia** - Na jednej strane existuje záujem zainteresovaných subjektov na včasných zisteniach, zvlášť ak sa očakáva, že konečné zistenia budú kritické. Na druhej strane môže evaluačný tím váhať s vyvodzovaním dôležitých záverov, hlavne ak sa obávajú nedostatočnej sily dôkazov, z ktorých tieto zistenia vyplývajú. Najlepšie preto je, ak je v úvodnej správe (Inception Report) venovaná pozornosť pravdepodobnému rozsahu a obsahu priebežných zistení a rozsahu a spôsobu, ako budú cirkulované. Priebežné zistenia môžu poskytnúť užitočnú spätnú väzbu (napr. navrhnúť zmeny v procedúrach) už počas realizácie intervencie.

**Komunikácia evaluačných zistení a záverov** - Vytvorenie záverečnej správy, ktorá je prijateľná pre evaluačný tím i zadávateľa a je rešpektovaná zainteresovanými subjektami, je zložitou úlohou a vyžaduje dostatočné množstvo času. Následné odporúčania môžu tento proces uľahčiť:

- štruktúra správy by mala byť odsúhlasená čo najskôr, niekedy už v zadaní,
- hlavným fórom na diskusiu návrhu správy by mala byť riadiaca komisia,
- zadávateľ by sa mal vyvarovať snahe príliš ovplyvňovať formulovanie záverov a odporúčaní; skôr by mal vyzvať evaluačný tím k odôvodneniu záverov a odporúčaní na základe dôkazov,
- pripomienkovaniu správy by mal byť venovaný dostatočný čas,
- za distribúciu správy a zhromaždenie pripomienok by mal byť zodpovedný riadiaci orgán.

Evaluačná práca nemá žiaden význam, pokiaľ jej zistenia nie sú odkomunikované. Akým spôsobom budú výsledky evaluácie komunikované, komu a v akej forme, by malo byť jasné už počas zadávania. Komunikácia je zvyčajne kompromisom medzi zámerom maximalizovať viditeľnosť evaluácie a vytvárať klímu dôvery. Subjekt zodpovedný za zadanie a priebeh evaluácie zaistí distribúciu a využitie jej výsledkov, určí potenciálnych uživa-

telov (od tvorcov politik, cez príjemcov až po širokú verejnosť) a vyberie primerané spôsoby na oznámenie výsledkov evaluácie.

Evaluačná správa je najbežnejším spôsobom prezentácie evaluačných zistení. Správa by mala:

- byť jasná a stručná, zvyčajne v rozsahu od 20 a viac strán, vrátane súhrnu (evaluačné dôkazy, prípadové štúdie a kvantitatívne analýzy môžu byť v prílohe alebo samostatne),
- obsahovať 2-5 stránkový súhrn,
- obsahovať závery vyplývajúce z analýzy dôkazov,
- naznačiť východiská pre zistenia: evaluačné dôkazy, alebo kombinácia dôkazov a názorov hodnotiteľa,
- obsahovať popis a hodnotenie použitých metód, aby čitateľ mohol sám posúdiť váhu dôkazov na základe ktorých sú vytvorené závery,
- pre lepšiu prezentáciu zistení obsahovať aj tabuľky a diagramy,
- obsahovať jasné a adresné odporúčania.

Top manažéri nemajú dostatok času na prečítanie celej správy, preto je pre nich najlepšie pripraviť stručné zhrnutie. Formou komunikácie môže byť aj brožúra s konkrétnymi príkladmi výstupov, články pripravené pre verejnosť, tlačová konferencia, či krátka prezentácia alebo seminár. Transparentnosť si žiada publikovať evaluačnú správu, čo tlačí na kvalitu a motivuje evaluačný tím, niekedy to však môže viesť k opatrnejším záverom a odporúčaniam. Je možné požiadať evaluačný tím aj o vypracovanie neverejnej časti správy.

## 3.7 RIADENIE A KONTROLA KVALITY EVALUÁCIÍ

### 3.7.1 KVALITA EVALUÁCIÍ

Posúdenie kvality evaluácie je neoddeliteľnou súčasťou evaluačného procesu. Je pomerne zložité nakoľko závisí na jednotlivých zložkách kvality celého evaluačného procesu a to napr. na kvalite plánovania, teda zadania evaluácie, na kvalite realizácie samotnej evaluácie, na kvalite monitorovacieho systému, rýchlosti a kompletnosti poskytovania dostupných údajov, aj na kvalite komunikácie.

Z hľadiska kvality môžeme posudzovať samotný evaluačný proces, ako aj kvalitu výsledkov evaluačného procesu. Tieto dva aspekty – proces a jeho výsledok – sú spojené. Dobrý postup môže dávať vznik dobrému výsledku a naopak.

V posledných rokoch sa objavili pokusy vytvoriť pre evaluácie pravidlá dobrej praxe. Sú vytvárané medzinárodnými orgánmi, štátnou správou alebo profesionálnymi asociáciami, ako sú národné evaluačné spoločnosti. Niektoré z nich sa zameriavajú na etickú stránku, iné skôr na technický postup. Napriek ich rastúcemu počtu, žiaden z týchto metodických pokynov nie je všeobecne uznávaný.

Aj keď teda neexistuje jednotne uznávaný systém, určitý posun smerom ku kontrole kvality postupu aj výstupu evaluácie (posúdenie kvality správy), existuje. Toto hodnotenie kvality môže byť použité na všetky typy evaluácií s tým, že jednotlivé kritériá majú rôznu váhu.

Kritéria kvality postupu	Kritéria kvality výstupu
Súdržné a hodnotiteľné ciele	Uspokojenie potrieb
Dobre zostavené zadávacie podmienky	Zodpovedajúci rozsah
Korektný výber	Odôvodnenie návrhov
Účinný dialóg a spätná väzba v procese hodnotenia	Spolahlivosť údajov
Dobré riadenie a koordinácia evaluačného tímu	Kvalita analýzy
Efektívne poskytovanie správ/výstupov riadiacej komisii a politickému / programovému vedeniu	Nestrannosť záverov
Efektívne riadenie zainteresovaných subjektov	

### 3.7.2 KRITÉRIA KVALITY POSTUPU

**Súdržné a hodnotiteľné ciele.** Súdržnosť cieľov intervencie znamená, že ciele sú dostatočne špecifické, logicky sa dopĺňajú a vzájomne si neodporujú. Ciele a logiku intervencie je nutné objasniť pred začiatkom evaluácie. Hodnotenie kvality podľa tohto kritéria bude odpovedať na otázku, do akej miery je intervencia logicky premyslená v zmysle jej cieľov na jednotlivých úrovniach. Ak sa objavia problémy počas evaluácie, sú výsledkom zle stanovených cieľov alebo iných problémov s „hodnotiteľnosťou“?

**Dobre zostavené zadávacie podmienky.** Kvalitné, jasné a dostatočne presné zadávacie podmienky prispievajú k úspešnosti evaluácií. Nekvalitné, alebo neúplné zadanie, môže naviesť hodnotiteľa k neúčelnému rozvrhnutiu prostriedkov a ďalším negatívam. Obvyklým následkom, ak sa medzery v zadaní objavia v priebehu evaluácie je, že zadávateľ usiluje o presmerovanie uprostred evaluácie, alebo požaduje ďalšie výstupy, ktoré neboli plánované, alebo obsiahnuté v rozpočte.

**Korektné výberové konanie.** Procedurálne sa jedná o použitie náležitých kritérií výberu. Okrem toho je dôležité, či bolo dosiahnuté správne rozhodnutie. Napríklad: bolo rozhodnuté v prospech dobre zavedenej firmy, ale záväzok kľúčových zamestnancov je nezodpovedajúci; alebo bola uprednostnená experimentálna, vysoko riziková metóda, ktorá môže neskôr spôsobiť problémy.

**Účinný dialóg a spätná väzba v procese hodnotenia.** Hlavným fórom na vedenie dialógu, poskytovanie spätnej väzby a vzájomnú výmenu vedomostí je riadiaca komisia. Ďalšími možnosťami sú rôzne semináre a stretnutia. Je dôležité osloviť tie správne, zainteresované subjekty alebo verejnosť.

**Dostupnosť vhodných informačných zdrojov.** Evaluátori potrebujú informácie. Veľmi dôležitá je preto ich dostupnosť a kvalita. Bez dostupných a kvalitných informačných zdrojov je pre evaluátorov obtiažne odvieť dobrú prácu a preto je nutné hodnotiť aj adekvátnosť informácií. Týka sa to hlavne informácií z monitorovacieho systému. Evaluátori čerpajú aj zo sekundárnych administratívnych údajov, často získaných na iné účely miestnou, regionálnou alebo národnou správou. Pri evaluáciách je mnoho dôležitých informácií v hlavách respondentov. Je tomu tak hlavne v kon-

textových a kvalitatívnych informáciách dôležitých nielen k porozumeniu intervencie ale tiež pre interpretáciu iných formálnych údajov.

**Dobré riadenie a koordinácia evaluačného tímu.** Vzťahy medzi zadávateľmi, programovými manažérmi, respondentmi, zainteresovanými inštitúciami a ďalšími zúčastnenými musia byť nejakým spôsobom riadené. Za tieto aspekty riadenia zodpovedá predovšetkým tím riadiaci evaluáciu aj keď nie všetko, o čom rozhoduje je v jeho výhradnej kompetencii. Tím riadiaci evaluácie musí dodržiavať schválený plán a zároveň musí byť schopný prispôbiť sa neočakávaným udalostiam; musí spolupracovať, jeho pracovné činnosti musia byť koordinované a ich výstupy musia tvoriť jeden celok.

**Poskytovanie správ/výstupov riadiacej komisii a politickému / programovému vedeniu.** Šírenie evaluačných správ závisí aj na schopnosti evaluačného tímu vytvoriť vysoko kvalitné výstupy. Je však veľký rozdiel medzi evaluaťormi, ktorí sa obmedzia na zmluvné minimum a tými, ktorí vidia ako svoju zodpovednosť poskytovať spätnú väzbu, ak sa objavia nové problémy, alebo je potrebné vyriešiť kľúčové otázky.

**Efektívne zapájanie zainteresovaných subjektov.** Ak majú správy a výstupy zlepšovať znalosti organizácií a úradov, je nutné ich medzi nimi rozširovať. Rovnako aj ďalšie skupiny / neformálne zoskupenia majú záujem na evaluačných zisteniach – či už ako daňoví poplatníci, voliči alebo potenciálni príjemcovia programov a jeho intervencií. Proces evaluácií nemôže byť považovaný za kompletný, pokiaľ nedôjde k šíreniu informácií. Základné požiadavky, komu bude správa adresovaná, by mali byť stanovené v zadávacích podmienkach.

Posúdenie kvality procesu evaluácie prebieha na základe všetkých zmienených kritérií. Je obtiažne odporučiť presnú váhu jednotlivých kritérií, lebo ich význam sa podľa situácie mení. Zvyčajne sa používa päťbodová stupnica od pozitívnej k negatívnej. Existujú teda dve pozitívne možnosti, dve negatívne a prostredná, kde je úsudok neistý. Rovnako legitímny môže byť aj systém so štyrmi bodmi, ktorý prinúti ľudí prikloniť sa na jednu stranu.

### 3.7.3 KRITÉRIA KVALITY VÝSTUPU

**Uspokojenie potrieb.** Toto kritérium slúži na posúdenie, či evaluácia dostatočne zodpovedala na otázky obsiahnuté v zadávacích podmienkach a poskytla ďalšie informácie, ktoré môžu byť pre zadávateľa podstatné. Posudzuje sa na základe otázok ako napr.: Bol analyzovaný vývoj programových cieľov? Pokrýva správa celú intervenciu? V prípade, že nie, je výber oprávnený vzhľadom k prioritám uvedeným zadávateľmi v zadávacích podmienkach? Poskytuje evaluácia programovým manažérom užitočnú spätnú väzbu? Obsahuje ponaučenia o úspechoch a nedostatkoch, ktoré môžu byť dôležité pre iné intervencie, regióny alebo krajiny?

**Zodpovedajúci rozsah.** Rozsah evaluácií by mal dobre popísať základné charakteristiky intervencie a dôkladne vysvetliť problémy a úspechy jej implementácie. Na to, aby sme mohli posúdiť v akom rozsahu boli dosiahnuté ciele, musíme počas evaluácie analyzovať výsledky a dopady intervencie. Je rovnako nutné overiť, či pri evaluácii neboli prehliadané ďalšie potenciálne a budúce výsledky a dopady, príp. neočakávané, avšak významné efekty. Posúdenie rozsahu bude závisieť aj od toho, či je určený v súlade s logikou intervencie, či ide o presne vymedzenú geografickú oblasť a cieľovú skupinu, či zahŕňa aj okrajové oblasti a iné skupiny osôb, ktoré môžu byť ovplyvnené intervenciou a či uvažujeme o intervencii v izolácii, alebo v spolupôsobení s ostatnými európskymi alebo národnými intervenciami.

**Odôvodnenie návrhov.** Toto kritérium sa týka odborných kvalít evaluácie. Výber metodológie musí vychádzať z evaluačných otázok a čo najviac využívať existujúce výskumy a analýzy. Je nutné pýtať sa či: Boli príslušné poznatky zhromaždené a využité rozumne? Je výber metód a nástrojov vhodný na dôkladné zodpovedanie evaluačných otázok? Boli vybrané vhodné referenčné situácie na porovnanie?

Každá evaluačná správa musí okrem popisu použitých metód a určenia zdrojov dát popísať limity použitých metód a nástrojov. Metóda musí byť popísaná dostatočne detailne; platnosť zozbieraných dát a použitých nástrojov musí byť indikovaná; a dostupné údaje musia korešpondovať s použitými nástrojmi. Napr. pri ex-post evaluáciách je najdôležitejšie overiť, či použitá metóda dostatočne analyzuje vzťah príčiny a následku (príčinná súvislosť je prioritou tohto typu evaluácií).

**Spôľahlivosť údajov.** Pri evaluácii sú používané sekundárne dáta/údaje z monitorovacieho systému a ďalších zdrojov a primárne dáta zhromaždené pre účely evaluácie. Metódy použité na získavanie a spracovanie primárnych dát sú dôležitými faktormi spoľahlivosti a oprávnenosti výsledkov. Pre posúdenie spoľahlivosti výsledkov je dôležité skontrolovať, či:

- boli identifikované všetky dostupné zdroje informácií a overená spoľahlivosť údajov;
- informácie z monitorovacieho systému a predchádzajúcich štúdií boli použité vhodné;
- techniky použité na zber vybraných dát boli vhodné na zodpovedanie evaluačných otázok.

Podľa toho, či sú pri zhromažďovaní dát použité kvantitatívne alebo kvalitatívne techniky, alebo ich kombinácia, je nutné preveriť či:

- kombinácia kvantitatívnych a kvalitatívnych údajov je vhodná na správnu analýzu javu;
- vzorka obyvateľstva použitá na získanie údajov bola správne určená;
- skúmaná vzorka, alebo prípadové štúdie boli vybrané podľa stanovených kritérií.

**Kvalita analýzy.** Kvantitatívna analýza pozostáva z analýzy dát vo forme tabuliek, alebo inej štatistickej analýzy. Kvalitatívna analýza je založená na systematickom porovnaní a výklade informačných zdrojov vo forme krížových odkazov. V oboch prípadoch je nutné posudzovať, či použitá metóda zodpovedá zhromaždenému typu dát a či je realizovaná v súlade s inštrukciami príslušného odborného manuálu. V prípade sociálno-ekonomického rozvoja sú vzťahy príčiny a následku zložité. Je preto nevyhnutné overiť, či je vzťah príčiny a následku dostatočne zrejmy a je tak možné určiť predmet analýzy a do akej miery využíva analýza vhodné techniky. V rámci hĺbkovej analýzy je vhodné použiť porovnanie pred a po, alebo ak to nie je možné, porovnanie medzi príjemcami a kontrolnou skupinou.

**Dôveryhodnosť výsledkov.** Dôveryhodnosť výsledkov znamená, že logicky vychádzajú z analýz údajov a sú interpretované na základe vysvetľujúcich hypotéz. Výsledky musia byť dostatočne odôvodnené, čo znamená, že vnútorná validita (bez predsudkov pri zbere a spracovaní dát) a vonkajšia validita (reprezentatívnosť výsledkov) musia byť v dostatočnej rovnováhe. Je tiež nutné skontrolovať, či výsledky analýzy boli vytvorené vyváženým a spoľahlivým spôsobom.



**Nestrannosť záverov.** Závery obsahujúce odporúčania a návrhy sú viac než výsledky. Zatiaľ čo výsledky sú kategóriou odbornou a môžu byť analyzované bez rizika nestrannosti, závery a odporúčania sú tvorené na základe posudzovania.

Na posúdenie, či sú závery bez akejkoľvek predpojatosti a dostatočne detailné je nutné overiť:

- či sú prvky, na ktorých sa závery zakladajú jasné,
- či sú závery dostatočne zrejmé, aby ich bolo možné realizovať, a
- či sú kontroverzné otázky prezentované spravodlivo a vyvážené.

## **3.8 METÓDY, TECHNIKY A NÁSTROJE HODNOTENIA**

Ako bolo uvedené v úvode, v oblasti evaluácií sa narába s rôznymi pojmami. Pre jednoduchšie zapamätanie je uvedených niekoľko ďalších pojmov, ktoré budú používané v tejto časti.

**Nástroj** používa sa štandardne v akejkoľvek evaluácii, napr. dotazníkový prieskum, ktorý slúži na získanie názorov skupiny na určitú vec, jav a pod. **Technika** sa veľmi podobá nástroju a často sú tieto slová považované za synonymá, ale kým nástroj môžeme považovať za objekt (napr. lopata), technika je spôsob akým sa tento nástroj používa (manipulácia s lopatou).

**Metóda** je zvyčajne ad hoc procedúra, špeciálne navrhnutá pre konkrétnu evaluáciu. Môže pozostávať z jedného alebo viacerých nástrojov, niekedy sa označuje aj pojmom návrh alebo prístup.

**Metodológia** je definovaná ako „veda“ o zostavení metódy.

Vo všeobecnosti nástroj plní funkciu pre ktorú bol navrhnutý, napr. makro-ekonomický model nemôže plniť iné úlohy, ako slúžiť na odhad dopadov. Všeobecné nástroje môžu plniť niekoľko funkcií, napr. panel expertov môže poslúžiť na vynášanie úsudkov, aj na odhad dopadov.

V tejto časti sú stručne popísané metódy a techniky, ktoré sú vhodné na evaluáciu sociálno-ekonomického rozvoja v rôznych súvislostiach. Uvediem aj niekoľko poznámok týkajúcich sa rôznych zdrojov údajov, dát a informácií a spôsobov ich zberu a analýzy.

### **3.8.1 FAKTORY OVPLYVNÚJÚCE VÝBER METÓD, TECHNÍK, TYPU DÁT A DŮKAZOV**

Výber metód je ovplyvnený návrhom evaluácie; je treba vyberať len také metódy, ktoré pomáhajú zodpovedať špecifické otázky evaluácie. Odporúča sa, aby zadávatelia evaluácií ponechávali výber metód a techník na evaluátoroch ale len do takej miery aby bol zohľadnený typ spracovávanej evaluácie.

Cieľom tejto časti je predstaviť rozdielne techniky a metódy, ktoré je možné použiť v rozdielnych kontextoch evaluácie. Táto informácia má slúžiť evaluátorom, ktorým môže rozšíriť výber metód, ale tiež zadávateľom evaluácií pre lepšie pochopenie procesu.

Výber evaluačných metód a techník súvisí napríklad s:

- formou sociálno-ekonomickej intervencie,
- účelom evaluácie,
- rôznymi štádiami programového alebo politického cyklu,
- rôznymi štádiami evaluačného procesu.

Nie je samozrejme možné povedať, že pre určitý kontext sa hodí práve jedna metóda, je však možné určitým kontextom evaluácie priradiť „rodiny“ techník, z ktorých sa dá ďalej vyberať.

Je nutné počítať s tým, že všetky metódy majú svoje silné a slabé stránky. Nie je preto vhodné spoliehať sa pri evaluáciách len na jednu metódu. Lepšie výsledky možno dosiahnuť použitím viacerých metód, ideálne spôsobom, ktorému sa hovorí triangulácia (overovanie faktov rôznymi metódami, cez rôznych respondentov, nazeranie na fakty z rôznych uhlov).

### **3.8.2 KVANTITATÍVNE VERZUS KVALITATÍVNE METÓDY**

Špeciálne, na poli sociálnych vied, sa rozlišuje medzi kvantitatívnym a kvalitatívnym prístupom, pričom hranica medzi kvantitatívnymi a kvalitatívnymi metódami, technikami či dátami, nebýva tak ostrá. Pri analýze niektorých kvalitatívnych dát môže dôjsť k ich kvantifikácii (50% účastníkov rozhovorov povedalo, že účasťou v programe niečo získalo), na druhej strane, analýza kvantitatívnych dát musí byť tiež kvalitatívna (už pri kategorizácii dát je nutné rozhodnúť v akých prípadoch premenné spadajú do kategórií – napríklad malý, stredný a veľký podnik).

Ďalšiu komplikáciu v jednoznačnom delení metodológie na kvantitatívnu alebo kvalitatívnu predstavuje delenie metód na tie, ktoré slúžia na zber dát a na tie, ktoré slúžia na analýzu dát. Dáta môžu byť získavané kvalitatívne (rozhovory, pozorovania) a napriek tomu môžu byť analyzované kvantitatívne. Napríklad, veľa štatistických modelov využíva práve kvalitatívne dáta. A výsledky kvantitatívnej analýzy môžu byť celkom pochopiteľné len po kvalitatívnej interpretácii.

Využitie kvantitatívneho porovnania na medzinárodnej (európskej) úrovni, ktoré porovnáva ukazovatele, je obmedzené. Ukazovatele samy o sebe (bez kontextu) nemôžu zachytiť rozdielne miestne a odvetvové súvislosti sociálno-ekonomického rozvoja. Najefektívnejšou kvantitatívnou

metódou je preto štatistické modelovanie (prípadne ďalšie metódy, ktoré operujú s kontextom) – prognostické modely, makroekonomické modely, viacrozmerná analýza. Dôležité sú pre ne časové a regionálne súvislosti. Tieto metódy dokážu nájsť rozdiely medzi súčasným stavom a očakávanými výsledkami programu. Typicky odpovedajú na otázky ako: Existujú rozdiely v trendoch zamestnanosti a produktivite firiem medzi lokalitami zahrnutými do programu a ostatnými porovnateľnými lokalitami? Porovnávací analýza tiež pomáha odhaliť nechcené vedľajšie efekty programu: Zapríčiňuje rozvoj v jednej oblasti zníženie rozvoja v susediacich regiónoch?

Pokiaľ chceme, aby boli výsledky kvantitatívneho výskumu zovšeobecniteľné je nutné, aby takýto výskum dodržiaval pomerne prísne pravidlá (napr. na vytváranie a reprezentatívnosť vzorky alebo štatistickú významnosť).

Silnou stránkou kvantitatívnej evaluácie je, že:

- *Umožňuje agregované (súhrnné) úsudky.* Tvorcovia politik chcu vedieť, či program ako taký funguje, alebo nie. Napríklad: Získalo prácu viac ľudí? Súhrnné výsledky však nemôžu dokázať, že za jednotlivé zmeny sú zodpovedné práve intervencie.
- *Umožňuje explanačné a prognostické modelovanie.* Vysvetlenie a prognózovanie býva častým účelom evaluácií, pričom experimentálne metódy a štatistické modelovanie využívajú kvantitatívne dáta.
- *Vytvára prehľad, ktorý môže byť nasledovaný kvalitatívnou analýzou.* Súhrnné výsledky ukazujú na problematické miesta, tam je potom smerovaná ďalšia, často kvalitatívna analýza.
- *Pokiaľ sú dostupné vhodné dáta, dokážu kvantitatívne analýzy vyhodnotiť koľko zmien sa objavilo v súvislosti s intervenciou.* To je dôležité hlavne pokiaľ sa vyhodnocuje, či náklady na intervenciu nepresahujú jej prínosy.
- *Dovoľuje istú mieru porovnávania v rôznych prostrediach.* Tvorcovia politik potrebujú vedieť, či existujú prostredia s rozdielnou mierou efektivity intervencií. Je to jednoduchšie, pokiaľ sú k dispozícii kvantitatívne údaje. Na analýzu sociálno-ekonomického rozvoja musia byť tieto údaje spravidla štatistickými analýzami a modelmi.
- *Dovoľuje dôkladnejšiu evaluáciu jednotlivých intervencií.* Najefektívnejšie kvantitatívne evaluácie sa sústreďujú na jednotlivé intervencie, to im umožňuje hlbší pohľad a analýzu.
- *Umožňuje analýzu trendov v čase.* Meranie v čase (napríklad pravidelný zber ukazovateľov) umožňuje sledovať zmeny a vývoj jednotlivých javov.

Niektoré metódy a techniky sú na prvý pohľad kvalitatívne alebo sú aspoň častejšie spájané so zberom kvalitatívnych dát. Rozhovory, zúčastnené pozorovania, etnografické štúdie, alebo obsahová analýza textu – všetky budú patriť do tejto kategórie. Rovnako ako prípadové štúdie, ktoré často využívajú vyššie zmienené techniky. Kvalitatívnych metód je celý rad a môžu byť veľmi užitočné. Stále ale musíme mať na pamäti, že nehľadáme „lepší“ metodologický prístup, hľadáme len metódy, ktoré sú v danom kontexte vhodnejšie a účinnejšie.

Kvalitatívne metódy zberu a analýzy dát sú v evaluáciách sociálno-ekonomického rozvoja dôležité, pretože nás zaujímajú:

- *subtílné procesy (mäkké dáta)* - javy ako kvalita pracovných príležitostí, či osobná skúsenosť s diskrimináciou sú veľmi citlivé a je nutné pochopiť ich kvalitatívne,
- *súvislosti* - kontext tvorí rada vecí, napríklad zemepisná poloha, dejiny, sociálne skupiny, inštitucionálne usporiadanie, klíma atď., a ich vzájomné vzťahy a súvislosti je možné zachytiť len kvalitatívnymi metódami,
- *mienka ľudí* - to môžu byť tak názory zainteresovaných subjektov, ako názory predpokladaných príjemcov sociálno-ekonomického rozvoja, alebo iných osôb,
- *vertikálne porozumenie* - napríklad rozvojové ambície základných aktérov (malé firmy, starostovia, profesionálne asociácie), a očakávania a skúsenosti miestnych občanov; takéto javy nie je možné zachytiť v kategóriách vytvorených „zhora“, je preto nutné využiť kvalitatívne metódy,
- *vysvetlenie príčinných (kauzálnych) vzorcov* - aby sa mohli zopakovať úspešné intervencie, je nutné vedieť nielen čo funguje, ale tiež ako a prečo to funguje,
- *dopad na rôzne skupiny* - programy mávajú rozdielny dopad na skupiny predpokladaných príjemcov rozdielny dopad; rozdelenie populácie na menšie skupiny nám umožní vyhodnotiť dopad na tieto skupiny,
- *inovatívne kategórie* - ako bolo spomenuté, rozvoj býva pomerne neistý, pretože sa pokúša o niečo nové; aj keby sa považovalo za účelnejšie použiť pri evaluácii kvantitatívne metódy, kategórie tohto procesu by mali byť nájdené pomocou kvalitatívnych metód (tento proces predchádza kvantitatívnemu rozboru).

### 3.9 METÓDY A TECHNIKY PRE EVALUÁCIU RÔZNYCH SOCIÁLNO-EKONOMICKÝCH INTERVENCIÍ

Ako už bolo uvedené, pre evaluáciu určitého typu sociálno-ekonomickej intervencie sa viac hodí určitý typ metód. Nie je však možné povedať, že pre evaluáciu konkrétnej intervencie sa hodí práve jedna metóda. Avšak určité voľné spojenie metód a intervencií existuje. Hlavnými typmi intervencií sú tematické intervencie, politické a odvetvové priority, miestny a regionálny rozvoj.

#### Evaluácia tematických priorít

V oblasti štrukturálnych fondov sa objavujú špecifické intervencie, ktoré sa nazývajú tematické (horizontálne) priority. Jedná sa o strategické témy, ktoré sú zahrnuté v celej škále intervencií, respektíve vo všetkých programoch.

Evaluácia týchto tém vyžaduje spojenie dôkazov z rôznych oblastí intervencie. Vytvárajú sa rôzne ukazovatele, ktoré ale majú v rámci rôznych oblastí obmedzenú platnosť. Účinnjšie je vytvárať rozdielne ukazovatele pre rôzne oblasti, a tie potom medzi sebou kvalitatívne vyhodnocovať. Kvalitatívne hodnotenie toho, ako tematické priority naplňajú politické kritéria je tiež užitočné (napr. prieskumy mienky príjemcov pomoci, rozhovory so zainteresovanými subjektami, alebo prípadové štúdie pozorovanej zmeny).

V štrukturálnych fondoch sa doteraz jednalo o nasledujúce tematické priority:

- Rovnosť príležitostí. Táto téma sa nevzťahuje len na rovnosť príležitostí mužov a žien, ale napríklad tiež na rovnosť príležitostí ľudí s postihnutím, minorít alebo imigrantov. Metódy evaluácie sú rozdielne pre mikro a makro úroveň. Napríklad, fenomén zamestnanosti žien bude na makro úrovni zachytený kvantitatívnymi metódami. Bude skúmané napríklad percentuálne zastúpenie žien na trhu práce, ich platové ohodnotenie, miera nezamestnanosti atď. Metodicky budú tieto témy podchytené napríklad metódou dotazníkového prieskumu, analýzy štatistických údajov úradov práce či sekundárnymi analýzami. Tieto analýzy by mali byť doplnené kvalitatívnymi technikami, napr. rozhovormi (hlavne pokiaľ sa jedná o osobné skúsenosti s trhom práce). Na mikro úrovni sa uplatňujú kvalitatívne metódy: rozhovory, prípadové

štúdie, focus groups, atď. Témou analýz môžu byť napríklad skúsenosti s diskrimináciou v zamestnaní, či sklbenie rodinných a pracovných povinností.

- Zvyšovanie inštitucionálnej a administratívnej kapacity. Budovanie inštitucionálnej a administratívnej kapacity nie je dôležité len s ohľadom na evaluácie, ale tiež kvôli vzrastajúcim nárokom verejnosti na vyššiu mieru verejnej zodpovednosti a transparentnosť. Do tejto oblasti zahŕňame aj budovanie partnerstiev. Evaluácia spôsobu, akým inštitúcie nastolujú efektívne partnerstvá, je preto ďalšou tematickou prioritou. Aj keď je možné získať celý rad ukazovateľov úspešnosti jednotlivých inštitúcií, zmysel dávajú len v prípade, že sú zasadené do kontextu organizačného usporiadania. Účinné sú deskriptívne metódy – prípadové štúdie, pozorovanie, rozhovory, analýza dokumentov (napríklad organigramy či zápisnice z jednaní).
- Trvalo udržateľný rozvoj. Toto je téma, ktorá zasahuje do každej politiky a zahŕňa rad faktorov. Na jeho evaluáciu je preto nutné použiť celú škálu metód. Najčastejšie ide o ekonomické metódy ako je analýza nákladov a výnosov, alebo model alokovania zdrojov. Doterajšie evaluácie štrukturálnych fondov na tomto poli zahŕňali veľa prípadových štúdií. Veľký dôraz sa kladie tiež na názory expertov. Vzhľadom k charakteru témy (zaistenie rovnakého rozvoja budúcim generáciám) sa používajú tiež prospektívne metódy – metóda Delphi alebo prognostické metódy. Použitie mnohých metód prináša problém syntézy: Je možné nájsť jeden spoločný ukazovateľ alebo charakteristiku, ktorá popíše výsledky v mnohých rôznych oblastiach? Toto je však bežný problém takto široko poňatých tém.
- Podpora sociálnej integrácie. Znižovanie rozdielov v rámci EÚ je jednou z hlavných tém európskej politiky. Táto téma sa ďalej prehľbuje napríklad v rámci Lisabonskej stratégie či Európskej stratégie zamestnanosti (*European Employment Strategy*), ktoré zdôrazňujú sociálnu integráciu a vyššiu sociálnu súdržnosť. Tento fenomén možno podchytiť rôznymi ukazovateľmi. Ale tiež tu je priestor na použitie kvalitatívnych a participatívnych metód. Ako bolo uvedené v prípade rovnosti príležitostí, názory predpokladaných príjemcov programov zameraných na sociálnu integráciu hrajú v evaluácii významnú úlohu. Na tejto, skôr mikro úrovni, sa používajú rozhovory, prieskumy, focus groups, prípadové štúdie a pozorovanie.
- Informačná spoločnosť. Opäť sa sledujú ciele Lisabonskej stratégie a summitu v Štokholme, ktoré zdôraznili potrebu rozvoja informačnej

spoločnosti a znalostnej ekonomiky, tieto prostriedky majú Európu do viesť k vyššej konkurencieschopnosti a sociálnej súdržnosti. Informačná spoločnosť je teda významnou témou sociálno-ekonomického rozvoja. Vzhľadom k medzinárodnému charakteru konkurencieschopnosti je používaný benchmarking (predovšetkým so štátmi Severnej Ameriky a Japonskom). Pokiaľ sa plánujú špeciálne intervencie, používajú sa explanačné metódy, ktoré hodnotia efekty intervencie (stav pred a po). Podobne, ako v prípade trvalo udržateľného rozvoja, je záber intervencií veľmi široký, opäť sa teda stretávame s problémom syntézy a zovšeobecnenia. Používajú sa kompozitné ukazovatele. Evaluátori môžu tiež rozdeliť tému na niekoľko hodnotených oblastí, ktoré následne podrobia kvalitatívnemu hodnoteniu a utvoria názor na celkový vývoj.

#### Politické a odvetvové priority

Evaluácia prístup a teda výber metód, je závislý tiež na oblasti politik, ktorých sa týka. Jedná sa napríklad o:

- Evaluácie intervencií v doprave môžu zahŕňať evaluácie investícií do infraštruktúry. V tom prípade sa použije napr. analýza nákladov a výnosov, či podobné analýzy, ktoré vyhodnotia efekt alokovania prostriedkov. Používanie dopravného systému sa najlepšie vyhodnotí analýzou štatistických dát dopravcu. Spokojnosť zákazníkov s dopravou môže byť najlepšie zachytená prieskumom názorov vzorky užívateľov dopravy.
- V evaluáciách aktívnej politiky zamestnanosti a vzdelávacích intervencií sa využívajú prieskumy názorov príjemcov alebo panelové štúdie, ktoré sú schopné zachytiť krátkodobé a dlhodobé dopady programov. Veľmi často sa tiež využívajú experimentálne metódy.
- V prípade evaluácií investičnej fázy intervencií v oblasti životného prostredia a energetiky sa opäť najčastejšie používa analýza nákladov a výnosov. Tento sektor je zároveň oblasťou, kde typicky dochádza ku kompromisom medzi rôznymi prioritami – proti sebe stoja napríklad prínosy pre životné prostredie a prínosy v oblasti zamestnanosti. K popisu a meraniu tohto „súboja“ sa typicky používa analýza vplyvov na prostredie. Veľa aspektov politiky v oblasti životného prostredia má medzinárodný rozmer (OSN, Kjótsky protokol), preto sa veľmi často používa tiež benchmarking.

Ešte raz zopakujeme varovanie pred prílišným zameraním expertov na jednu metódu. Taký prístup je obvyklý u odborníkov, ktorí pracujú len v jednom odvetví. Môže byť veľmi efektívny, pretože experti danú metódu do-



konale ovládajú, na druhej strane môže jednostranné zameranie na oblasť politiky a metodológie spôsobiť izoláciu od širšej evaluačnej komunity a prehliadanie ostatných metód.

### Miestny a regionálny rozvoj

Miestny rozvoj je kategóriou, ktorá získava veľký vplyv v teórii sociálno-ekonomického rozvoja. Ekonometrické metódy nie sú všeobecne v hodnotení sociálno-ekonomického rozvoja použiteľné, pretože intervencia tvorí len malú časť zdrojov a väčšina vstupov pochádza z iných zdrojov. Ekonometrické metódy ale môžeme použiť v prípade, kedy intervencia zahŕňa celé územie a zároveň spĺňa nasledujúce kritéria:

- finančné prostriedky, ktoré sú použité v rámci programu sú vzhľadom k ekonomike cieľového územia významné,
- územie musí byť dostatočne veľké (štát alebo väčší región) alebo uzavreté (ostrov), aby jeho ekonomika fungovala izolovane.

Pokiaľ sú tieto podmienky splnené, je možné vypožičať si veľa techník z oblasti regionálnej ekonómie a makroekonómie:

- **Shift-share analýza** pozostáva z projekcie národných ekonomických trendov na región. Táto technika sa používa na odhad situácie bez politickej intervencie. Porovnaním tohto odhadu a situácie s politickou intervenciou vzniká evaluácia globálneho dopadu programu.
- **Modely vstupov a výstupov** (bilančné modely) a ekonometrické modely sa používajú na simuláciu ekonomického rozvoja regiónu. Obvykle sa používajú vo fáze ex-ante a spočívajú v načrtnutí oboch stavov – s intervenciou a bez nej. Výsledkom je celkový odhad makroekonomického dopadu programu.

Pokiaľ sa evaluácie týkajú intervencií s presnejšie definovaným rozsahom, je možné použiť hĺbkovú analýzu príčinných súvislostí medzi intervenciou a jej efektmi. V tejto súvislosti je možné použiť veľa metód:

- Analýza rozptylu, faktorová analýza a klastrová (zhluková) analýza sú používané na odhalenie podobnosti a rozdielnosti vo vzorke pozorovaní a tým vytvárajú typológie a identifikujú vonkajškové faktory, ktoré majú vplyv na dopady.
- Metóda Delphi bola vytvorená na odhad dopadov. Je veľmi vhodná na ex-ante evaluáciu, ktorá používa sekundárne dáta. Technika mobilizuje a analyzuje dáta cez intervenciu expertov, je teda podobná expertným panelom, ktoré sú tiež vhodné na rozbor dát.

- Porovnávacie skupiny sú používané na odhad čistého účinku porovnaním skupín príjemcov a tých, ktorí z programu neprofitovali.
- Regresná (spätná) analýza je tiež používaná na odhad čistého účinku. Zároveň zisťuje, či je príčinná súvislosť medzi intervenciou a jej účinkami štatisticky významná.
- Skupinové rozhovory a zúčastnené pozorovania sú pozorovacími technikami. Zároveň môžu byť použité pri obsahovej analýze, porovnávaní a analýze dát. Prípadové štúdie rôznych stupňov intervencie môžu napomôcť odhadnúť účinok (rozsah účinku - od minimálneho po maximálny efekt).

Miestny rozvoj začína analýzou miestneho potenciálu, kapacity a potrieb; pre jeho evaluáciu sú zvlášť vhodné participatívne metódy, zahŕňajúce zainteresované subjekty, miestnych občanov, ich priority, postoje a chovanie. Práve v prípade miestneho rozvoja je zapojenie zainteresovaných subjektov do evaluácie (a predovšetkým použitie sebahodnotenia) veľmi žiadúce.

Miestny rozvoj je charakterizovaný ako proces, ktorý prechádza rôznymi, navzájom sa ovplyvňujúcimi, fázami vývoja. Použitie metód, ktoré sú schopné zachytiť vývoj v čase, je preto veľmi vhodné. To môže zahŕňať: zaznamenávanie dôležitých udalostí, podporu písania súkromných denníkov, vytváranie panelových štúdií, ktoré sú hodnotené v rôznych štádiách vývoja alebo hodnotiace správy miestnych zainteresovaných subjektov.

Miestny a regionálny rozvoj sú tiež charakterizované množstvom faktorov, ktoré pôsobia na rozvojový proces alebo ktoré naopak spôsobujú nedostatočný rozvoj. Evaluácie tohto rozvoja musia zahŕňať metódy, ktoré identifikujú, popisujú a zmerajú interakcie medzi jednotlivými intervenciami, ich relatívne účinky a prípadné synergie. Niekedy môžu poslúžiť ukazovatele, inokedy sú ale nutné modely, ktoré ukazujú vzájomné vzťahy medzi rôznymi faktormi a intervenciami.

### **3.9.1 METÓDY A TECHNIKY NA RÔZNE EVALUAČNÉ ÚČELY**

Výber metód je ovplyvnený tiež rôznymi účelmi evaluácie, ktoré sú nasledujúce:

- plánovanie a účinnosť (potvrdenie oprávnenosti politiky alebo programu);

- povinnosť zodpovedať sa (nakolko program dosiahol svoje ciele a ako boli využité verejné zdroje);
- implementácia (zlepšovanie realizácie programov a efektívnosti ich riadenia);
- tvorba znalostí (zvyšovanie porozumenia toho, čo funguje za akých okolností a ako rôzne ukazovatele a intervencie môžu byť efektívnejšie);
- posilňovanie inštitúcií a sietí (zlepšovanie a rozvoj evaluačnej kapacity).

V súvislosti s plánovaním a účinnosťou sa metódy zaoberajú hlavne alokáciou zdrojov a ekonomickou efektívnosťou. Uplatňujú sa rôzne analýzy dopadov a analýzy nákladov a výnosov. V súvislosti s cieľmi sa používajú techniky z rodiny logického rámca (napríklad analýza vstupov a výstupov).

Vzhľadom na povinnosť zodpovedať sa, sa uplatňujú metódy, ktoré porovnávajú stav so štandardmi, prípadne cieľmi; vytvárajú sa kritériá úspešnosti. Používané metódy sú najskôr podobné audítorskej práci. Porovnanie výsledkov so štandardmi môže byť uskutočňované rôzne. Môžu byť využité ukazovatele, benchmarking alebo porovnanie v čase. Pre evaluácie uskutočňované kvôli povinnosti zodpovedať sa býva dôležité finančné hľadisko, často sa uplatňujú kvantitatívne techniky. Na druhej strane niektorí tvorcovia politik považujú za účelné získať podporné, ilustratívne príklady, v tom prípade sa použijú kvalitatívne popisy, ktoré dopĺňajú abstraktnú reč čísel.

Na posúdenie realizácie programu sú typické metódy, ktoré popisujú procesy a dočasné výsledky. Pracovníci zodpovední za realizáciu politik či programov tak získavajú spätnú väzbu. Rad metód vychádza z oblasti analýzy politik. Porovnávané môžu byť napríklad výsledky rôznych organizačných jednotiek – aké výsledky dosahujú rôzne regióny či obce? Prípadové štúdie rôznych organizačných usporiadaní umožňujú pochopiť silné a slabé stránky rôznych implementačných prístupov. Medzi metódy budú veľmi často patriť metódy a techniky formatívnej evaluácie. V tejto fáze je dôležité, aby evaluátori poskytovali spätnú väzbu tak, aby motivovali tvorcov politik k vylepšeniam.

S ohľadom na tvorbu znalostí budú používané metódy blízke metódam, ktoré sú bežné na akademickej pôde. Typickou otázkou, na ktorú by mala evaluácia na tomto poli zodpovedať je: Čo funguje, pre koho, ako a za akých okolností? K zisteniu odpovede na túto otázku poslúži porovnanie medzi

rôznymi prípadmi, vybranými tak, aby ilustrovali rozdielne intervencie a súvislosti. Metodologicky môžu byť tieto porovnania založené napríklad na prípadových štúdiách alebo databázach, ktoré zahŕňajú ako intervencie, tak výstupy a kontext.

Medzi evaluátormi prevláda názor, že spoľahlivé informácie málokedy pochádzajú z jednej evaluácie. Veľmi často sa preto v poslednej dobe prístupuje k syntetickým štúdiám či meta analýzám, ktoré zhrňajú čo najviac dostupných poznatkov. Meta analýzy dosahujú lepšie výsledky v prípade, že sa s nimi počíta už pri príprave čiastkových evaluácií, to znamená, že sa napríklad v rôznych prostrediach vytvárajú podobné štruktúry dát.

V súvislosti s posilňovaním inštitúcií sa teraz rozširuje názor, že evaluácie nemajú slúžiť len programovým manažérom či tvorcom politik ale všetkým zainteresovaným subjektom. Je zjavné, že úspech programu záleží i na kapacite inštitúcií a organizácií, z ktorých pochádzajú zúčastnení aktéri. Najskôr sa uplatnia participačné metódy s dôrazom na úzku spoluprácu medzi evaluátormi, zainteresovanými inštitúciami a spoločnosťami. Tento prístup sa uplatní pri formulácii evaluačných otázok, pri získavaní dát a tiež pri využívaní výsledkov evaluácie. Takýto prístup môže napomáhať vytváraniu konsenzu a tým napomáhať správne využitiu výsledkov evaluácie, v komunitách v ktorých neexistuje názorová zhoda.

### **3.9.2 METÓDY A TECHNIKY POUŽITELNÉ V RÔZNYCH FÁZACH POLITICKÉHO/PROGRAMOVÉHO CYKLU**

---

Dôležitosť programového či politického cyklu pre evaluácie je evidentná. V prípade evaluácií štrukturálnych fondov je toto delenie formalizované fázami ex-ante, mid-term, a ex-post. Pokiaľ sa pozrieme na rôzne fázy programového cyklu (od jeho formulácie po jeho závery) zistíme, že každé štádium kladie rozdielne nároky na evaluáciu:

- V štádiu formulácie intervencie treba stanoviť priority a vyjasniť ciele.
- V štádiu návrhu intervencie je potrebné stanoviť vhodný obsah a organizačné usporiadanie inštitúcií, ktoré budú uskutočňovať.
- V štádiu realizácie intervencie je kladený dôraz na spätnú väzbu, priebežné výsledky a poskytovanie spätnej väzby tak, aby podporovala poznanie.

- V štádiu záverov a výsledkov intervencie sa evaluácia zameriava na výstupy a dopady pre predpokladaných príjemcov či regióny (vyplývajúce zo stanovených cieľov) a zisťuje neplánované následky.

#### Formulácia: stanovenie potrieb a priorit

Pri návrhu intervencií je treba stanoviť, aký je potenciál na rozvoj a definovať potreby a problémy, ktoré je nutné vyriešiť. Metódou je porovnanie základných faktov, používa sa benchmarking, analýzy štatistických dát (napr. príjmové hladiny, kvalifikácie, popis trhu). Ekonomické analýzy môžu popísať nielen problémové miesta, ale tiež potenciál pre nové aktivity. Môžu prípadne porovnávať situáciu s podobným regiónom. Štatistické a makroekonomické modely popisujú porovnateľné prostredia (napr. regióny, podobné odvetvia v iných krajinách).

Vzhľadom na dôležitosť zainteresovaných subjektov v prípravnej fáze i počas realizácie programu sú vhodné metódy, ktoré zapoja zainteresované subjekty: od konzultačných a participatívnych metód – focus groups, miestne prieskumy verejnej mienky, verejné stretnutia, atď., po SWOT analýzy (realizované s rôznymi skupinami zainteresovaných subjektov). Aj keď obsahovo spočíva táto fáza predovšetkým na politikoch, je možné použiť metódy, ktoré prehĺbia porozumenie toho, čo je potrebné urobiť (napr. mapovanie problémov či konceptov).

#### Návrh: obsah a organizácia

V predchádzajúcej fáze bola popísaná aktuálna situácia a pozícia, ktorá sa má vďaka programu dosiahnuť. Nebolo ale povedané, akými cestami sa majú ciele dosiahnuť. Táto úloha je riešená v rámci tohto štádia programového cyklu. Vytvárajú sa programové teórie alebo logické modely sociálno-ekonomického rozvoja. Táto metóda môže byť doplnená posúdením, kde programoví manažéri a tvorcovia politik hodnotia, aké evaluačné aktivity sú realizovateľné.

Ani v tejto fáze sa nesmie zabudnúť na ostatné zainteresované subjekty. Aj teraz môžu vďaka participatívnym metódam spoluvytvárať ďalšie fázy evaluácie. Rôzne skupiny aktérov môžu vytvárať vlastné programové teórie. V tomto ohľade sa uplatňuje napríklad teória zmeny. Evaluačné techniky sa používajú v programovom rámci, nie ako individuálne intervencie. Napríklad hodnotenie projektov (vrátane analýzy nákladov a výnosov) môže definovať rôzne intervencie, ktoré smerujú k rovnakému cieľu. Tiež môžu

ukázať nečakané efekty rôznych intervencií. Výsledkom profesného rozvoja manažérov môže byť to, že opustia danú sféru (napr. malé a stredné podniky) a tým vlastne oslabia miestny rozvoj.

V tejto fáze tiež môžu byť prevádzané syntetické štúdie, ktoré vychádzajú z predchádzajúcich skúseností. Čo vieme o vhodnom inštitucionálnom a organizačnom usporiadaní? Aký spôsob rozhodovania je najefektívnejší? Tieto otázky môžu byť zodpovedané porovnávacou analýzou prípadových štúdií a štúdiom literatúry.

### Realizácia: spätná väzba a priebežné výsledky

Vo fáze realizácie programu je pre programových manažérov kľúčová spätná väzba, ktorá umožňuje zistiť problémové miesta programu a zabezpečiť ich nápravu. Túto spätnú väzbu môžu vykonávať monitorovacie systémy, ktoré poukážu na problematické miesta, a tie sú potom podrobené dôkladnejšiemu rozboru.

Pokiaľ sú realizované inovatívne programy, môže byť užitočné sledovať celý proces dôkladnejšie. Formatívna evaluácia využíva hlavne techniku zúčastneného pozorovania so systematickou spätnou väzbou. Spätná väzba môže byť prijímaná veľmi kladne a môže prinášať pokrok, na druhej strane môže byť pre niekoho stresujúca. Jej využitie kladie vysoké nároky na komunikačné a konzultačné schopnosti evaluátorov. Programoví manažéri by mali byť schopní robiť sebahodnotenie. Monitorovací systém pomáha sledovať, či dochádza k plneniu cieľov a postupných krokov definovaných v prípravnej fáze.

### Záver a výsledky: dôsledky a dopady

Záverečné vyhodnotenie programu je dôležité ako pre tvorcov politik tak pre zainteresované subjekty. Cieľom evaluácie je zistiť, či boli dosiahnuté plánované ciele a porovnať východziu situáciu s výslednou situáciou. V tejto fáze môže byť využitý rad metód: prieskumy názorov predpokladaných príjemcov, ekonometrické alebo štatistické modely a ukazovatele.

V prípade miestneho rozvoja hrajú dôležitú úlohu participatívne metódy. Názory miestnych občanov sú dôležité nie len preto, že je ich potrebné zahrnúť do hodnotenia. Dôležité však je, aby si sami vytvorili názory na výsledky programu, pretože výsledky deklarované „zhora“, napríklad názory tvorcov politik, pre nich nemusia byť relevantné.

### 3.9.3 METÓDY A TECHNIKY POUŽITELNÉ V RÔZNYCH FÁZACH EVALUAČNÉHO PROCESU

Všetky evaluácie majú niekoľko krokov, s ktorými sa viaže jedna alebo viac funkcií. Najčastejšie sa evaluácie delia na niekoľko fáz, pozostávajúcich z jednotlivých krokov:

- štruktúrovanie - určenie rozsahu a štruktúry práce evaluácie, objasnenie a zadefinovanie kritérií; výber nástrojov;
- pozorovanie - určenie poľa pozorovania a zber dát;
- analýza - porovnanie dát a odhad efektov;
- posúdenie - podľa kritérií a tvorba evaluačných záverov; a
- oznámenie výsledkov evaluácie.

#### Štruktúrovanie

Na začiatku evaluačného procesu je potrebné určiť rozsah a štruktúru práce, vhodným nástrojom je hodnotenie evaluability. Prvým krokom je tak určenie otázok, na ktoré musí evaluácia zodpovedať (napr. Je intervencia odôvodnená? Má negatívne následky?). Nástroje používané v tomto kroku slúžia na vytvorenie zoznamu otázok, ich objasnenie a výber prioritných otázok. V závislosti od evaluačných otázok bude stanovený rozsah potrebných dát.

Nakoľko evaluácia je postavená na kritériách, je nutné tieto kritéria dôkladne vyjasniť. Napr. budeme mať evaluačnú otázku: Sú efekty intervencie na zamestnanosť dostatočné v porovnaní s peniazmi vynaloženými na intervenciu? V tejto fáze priradíme otázke ukazovateľ napr. ukazovateľ hospodárnosti/účinnosti: Koľko prostriedkov pripadlo na vytvorenie jedného pracovného miesta? Pri určení rozsahu ukazovateľov zároveň zistíme, aké dáta a dôkazy sú k dispozícii. Nástroje používané v tejto fáze vychádzajú skôr z projektového plánovania než z evaluácie ako takej. Uplatnia sa také nástroje ako prípadové štúdie, analýza sietí, konzultácie so zainteresovanými subjektami či mapovanie problémov a konceptov. Účelom všetkých týchto nástrojov je správne zameranie evaluácie (na akých príjemcov/aké intervencie je účelné sa zamerať?). V tejto fáze sa vytvárajú evaluačné nástroje ako napríklad dotazníky alebo protokoly pre štatistickú analýzu.

#### Pozorovanie

Určíme pole pozorovania, ktoré by malo byť dostatočne široké aby poskytlo spoľahlivé informácie, dostatočne úzke aby nebolo príliš drahé a dos-

tatočne kontrastné aby odhalilo efekty, ktoré budú evaluované. Budeme rozhodovať o tom, či oslovíme všetky kategórie zainteresovaných, či budeme pozorovať aj populáciu, ktorá sa na intervencii nepodieľala, ako vyberieme jednotlivé projekty aby reprezentovali celý program? Hovoríme vlastne o zedefinovaní populácie.

Ďalším krokom je zber primárnych dát v teréne. Existuje na to celý rad nástrojov. Tento krok je kľúčový ak sa evaluácia nemôže spoliehať len na sekundárne dáta z monitorovania či štatistiky.

### Analýza

Zber či získavanie dát je úzko spojené s ich analýzou. Škála použiteľných analytických techník je veľmi rozsiahla a zahŕňa napríklad metódu Delphi, štatistické modely, rozhovory, regresnú analýzu, obsahovú analýzu alebo faktorovú analýzu. Jednoduchšie analýzy sú všeobecne lepšie než zložité štatistické analýzy, ktoré možno až príliš manipulujú dáta ale záleží od konkrétneho prípadu. Ďalším krokom bude teda prezentácia dát takým spôsobom aby sme mohli porovnávať a robiť závery. Nástrojom sú najčastejšie grafy a tabuľky. Ďalším krokom je odhad efektov. Často sa uprednostňuje kvantitatívna analýza (komparatívna, regresná,..)

### Posúdenie

Vytváranie záverov je dôležitou evaluačnou aktivitou. Tá býva jednoduchšia, pokiaľ sú vopred určené štandardy a kritériá. Avšak v prípade sociálno-ekonomického rozvoja je treba počítať s tým, že kritériá nemusia byť jednoznačné a dáta môžu byť interpretované rôzne. Vytváranie záverov obvykle nie je otázkou metód či techník. Evaluátor situáciu hodnotí na základe váženia dôkazov a skúseností. Navyiac je tento proces založený na hodnotách. Je však užitočné použiť podporné metódy ako napr.:

- Panely expertov, ktoré môžu napomôcť získať syntetický pohľad v programových oblastiach, kde je obtiažne dosiahnuť konsenzus.
- Multikritériálnu analýzu, ktorá môže byť použitá v rámci projektov, kde sa objavuje viac rôznych kritérií.
- Hodnotenie dopadu rôzneho typu (hodnotenie dopadu na životné prostredie rovnako ako hodnotenie dopadu na rovnosť príležitostí mužov a žien), ktoré môžeme použiť ako na začiatku tak na konci evaluačného procesu.



### Oznamovanie výsledkov evaluácie

Komunikácia výsledkov evaluácie je jedným z hlavných bodov evaluácie. Zverejnenie výsledkov je nevyhnutné pre chápanie evaluácie ako užitočného procesu. Bez zverejnenia výsledkov by nebolo možné ju kvalitne využiť.

Techniky oznamovania výsledkov evaluácie sú skôr otázkou profesionality než metodológie. Príkladom môžu byť pravidlá pre vytváranie kvalitnejších evaluačných správ. Tie budú lepšie, pokiaľ:

- súhrn nepresiahne desať strán,
- správy sú krátke a koncentrované, s tým, že ostatné podstatné informácie sú zaradené do príloh,
- podklady, na ktorých základe vznikli závery a odporúčania sú zahrnuté do správy a jasne označené,
- štýl a jazyk správy je prístupný všetkým čitateľom vrátane tvorcov politík,
- pokiaľ je nutné použiť technické termíny a skratky, tie sú definované v slovníčku,
- v správe je uvedený krátky súhrn použitých metód, pripojené vysvetlenie ich výberu,
- v správe je popísaný obsah politiky, aby bolo možné sledovať platnosť dôkazov.

Pokiaľ sú prezentované výsledky kvantitatívnych analýz, je vhodné prikladať tabuľky a grafy (existuje niekoľko možností, ako rôzne typy grafov vytvárať). V prípade kvalitatívnych metód je vhodné správy dopĺňať tlačovými správami, fotografiami, videozáznamami atď.

### 3.9.4 PREHLAD VYBRANÝCH METÓD A TECHNÍK

Je pomerne zložitý nájsť spôsob, ako rôzne metódy utriediť. Ako už bolo uvedené, jednotlivé techniky a metódy sa dajú použiť v rôznych evaluačných kontextoch. Nasledujúca tabuľka uvádza vybrané metódy a techniky použiteľné v rôznych fázach evaluačného procesu. Cieľom tejto kapitoly je vybrané metódy stručne predstaviť. Metódy sú v texte zoradené podľa svojho poradia v tabuľke.

celková evaluácia programu	štruktúrovanie evaluácie	SWOT analýza
	pozorovanie	rozhovor
		focus group
		prípadová štúdia
	analýza dát	analýza vstupov a výstupov
posúdenie	panely expertov	
	multikriteriálna analýza	
hlboká evaluácia jednotlivých evaluačných otázok	štruktúrovanie evaluácie	logický rámec
	pozorovanie	dotazníkový prieskum
		pozorovanie
	analýza dát	DELPHI
		regresná analýza
	posúdenie	benchmarking
analýza nákladov a výnosov		

#### SWOT ANALÝZA

Autorstvo analýzy silných a slabých stránok, príležitostí a ohrození sa pripisuje Albertovi Humphreymu, ktorý v 60. rokoch viedol projekt Stanfordskej univerzity s cieľom pomôcť súkromným firmám vyrovnáť sa s nestou hospodárskou situáciou. Jej zámerom bolo určiť slabé a silné stránky podniku a vyhodnotiť príležitosti a ohrozenia plynúce z trhu.

Vo verejnom sektore sa SWOT analýza začala používať v 80. rokoch dvadsiateho storočia, ako rámec rôznych scenárov rozvoja. SWOT analýza sa používa predovšetkým ako nástroj regionálneho hodnotenia a pri ex ante evaluáciách regionálnych programov. Cieľom analýzy je určiť dominantné a určujúce faktory (vo vnútri i vonku), ktoré môžu ovplyvniť projekt. Jej cieľom je tiež určiť strategické postupy s ohľadom na prostredie.

Nedostatkom SWOT analýzy je, že dochádza k prílišnému zjednodušovaniu. Jej kvalita je navyiac závislá na tíme, ktorý ju vytvára. Členovia evaluáčného tímu subjektívne hodnotia aktivity spojené s programom, je preto treba, aby rozhodovali veľmi rozvážne a na základe kolektívnej zhody.

### **ROZHOVOR (INTERVIEW)**

Metódu rozhovoru používame v prípade, keď potrebujeme zistiť špecifické informácie (v takom prípade sa nedá použiť dotazník) a získať komplexný pohľad na problém. Rozlišujeme medzi voľným, semištrukturovaným a štrukturovaným rozhovorom. V prípade evaluácie sociálno-ekonomického rozvoja sa najčastejšie používajú semištrukturované rozhovory.

Rovnako ako v prípade dotazníkového prieskumu je najprv nutné vybrať respondentov, ktorým budeme klásť otázky (rádovo je vzorka desaťkrát menšia než v prípade dotazníkového prieskumu). Do vzorky by mali byť zahrnutí zástupcovia rôznych skupín, ktorých sa výskum týka. Potom je treba naplánovať otázky alebo oblasti, na ktoré chceme získať názor respondenta. Dôležitú úlohu v hĺbkových rozhovoroch hrajú opytovatelia. Tí musia byť veľmi dobre vyškolení, pretože sa nemôžu spoliehať na dopredu určené otázky; oni sami majú veľký vplyv na výsledné zistenia. Posledným krokom je analýza zistení.

### **FOCUS GROUPS**

Patrí do rodiny participatívnych diskusných metód (medzi ne patrí napríklad DELPHI metóda, hlasovanie, expertné panely, atď.). Účastníci focus group spoločne hovoria o vopred vybranej téme, dôležitú úlohu hrá moderátor, ktorý debatu usmerňuje. Veľkosť skupiny je šesť až osem osôb, ale môže byť aj iná. Dĺžka stretnutia sa pohybuje okolo deväťdesiatich minút a zvykne sa nahrávať. Základnou zásadou je, že sa skupina schádza na jednom mieste; táto zásada je vďaka moderným technológiám rozšírená o možnosť virtuálneho stretnutia. Výhodou tohto prístupu je, že umožňuje získať informácie či názory rôznych aktérov v relatívne krátkom čase a zároveň sledovať ich debatu, ktorá napomáha vytvárať nové názory či pohľady. Metóda umožňuje hlbšie zistiť súvislosti problému. (Je niektorý názor formovaný sociálnym kontextom jeho nositeľa? Ako je možné názory ovplyvňovať?).

### **PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA (CASE STUDY)**

Prípadová štúdia je používaná na hĺbkový popis a analýzu javu v jeho prirodzenom prostredí (môže pojednávať o jednotlivcovi, programoch, or-

ganizáciách, projektoch, procese rozhodovania, atď.). Odporúča sa na detailné analýzy komplexných procesov a ich dopadu, hlavne ak pracujeme s nedostatkom dát. Na zber dát sa používajú rôzne metódy (ako kvalitatívne tak kvantitatívne). Dôležité je, aby boli zhromaždené všetky dostupné informácie. Výsledky prípadovej štúdie sú vždy napísané ako príbeh (môžu byť využité pri evaluácii ale tiež pri šírení nových postupov). Je vhodné, aby jednotlivé poznatky spísali dvaja rôzni pracovníci evaluačného tímu, a výslednú správu napísal externista, napríklad novinár. Zabránim tým vychýleniu, ktoré môže nastať, ak píše správu len jeden autor.

Prípadové štúdie môžu byť použité na rôzne účely ako príklad, vysvetlenie, kritická analýza, analýza implementácie alebo analýza dopadov programu ale nie na meranie rozsahu dopadov. Nedajú sa generalizovať. Ich výber závisí od dostupnosti dát, od účelu a rozsahu. Prípadové štúdie môžu zodpovedať otázky ako:

- Čo sa deje v extrémnych prípadoch? Ako možno tieto rozdiely vysvetliť? (vyberajú sa kontrastné prípady)
- Čo vysvetľuje hospodárnosť/účinnosť projektu? (prípady s najlepšimi výsledkami)
- Prečo projekt nefunguje? (prípady s najhoršími výsledkami).

### **ANALÝZA VSTUPOV A VÝSTUPOV (INPUT-OUTPUT ANALYSIS)**

Analýza vstupov a výstupov sa používa na vyjadrenie vzťahov medzi rôznymi odvetviami hospodárstva (na regionálnej úrovni býva problematická vzhľadom k obmedzeným štatistickým dátam), zaujíma ju okamžitá alebo konečná spotreba (pôvodne sa používala predovšetkým v relatívne uzavretých ekonomikách). Analýza vstupov a výstupov sa používa k popisu ekonomickej aktivity vo vymedzenom čase, zároveň môže byť použitá pri predvídaní ďalšieho vývoja v tejto oblasti. Dokáže však odhadnúť len stranu dopytu.

Nástrojom analýzy je tabuľka vstupov a výstupov, ktorá predstavuje vzťahy medzi ekonomickými zdrojmi a ich spotrebou. V tabuľkách môžu byť definované napr. tri základné odvetvia hospodárstva (priemysel, poľnohospodárstvo a služby), ale tiež rôzne odvetvia priemyslu (v takom prípade môže matica zahŕňať až stovky odvetví). Táto metóda je jednou z mála, ktoré možno použiť na evaluáciu výsledkov jednotlivých priemyselných odvetviach (je schopná zachytiť veľmi detailne situáciu v jednotlivých odvetviach).

Používa sa predovšetkým pri vytváraní a overovaní scenárov vývoja (prediktívna metóda). V evaluáciách slúži na porovnanie situácie s intervenciou a bez intervencie (podobne ako makroekonomické modely), hodnotí čisté účinky programov. Vďaka tejto metóde je odhadovaný dopad intervencie na jednotlivé priemyselné odvetvia. V evaluáciách štrukturálnych fondov sa používa predovšetkým tzv. Beutelov model (z roku 1985), ktorý pracuje s dátami EUROSTATu. Zaoberá sa zamestnanosťou, HDP, pridanou hodnotou v jednotlivých sektoroch, vývozom a dovozom.

### **PANEL EXPERTOV**

Panel expertov pozostáva z rôznych nezávislých odborníkov, ktorí spoločne vytvárajú závery o hospodárnosti/účinnosti programu. Podobnou metódou je metóda DELPHI. Panel môže zodpovedať širokú škálu otázok – od hodnotenia vhodnosti nastavených cieľov programu po odhad účinkov programu.

Panel expertov sú používané pri dosahovaní konsenzuálnych odpovedí na otázky, ktoré sa nedajú zodpovedať inými nástrojmi. Používajú sa tiež na ex-ante evaluácie malých programov, ktoré disponujú s nižším rozpočtom. Panel obvykle tvorí šesť až dvanásť odborníkov z rôznych oborov (je vhodné mať v paneli odborníkov vychádzajúcich z rôznych tradícií). Panel má svojho predsedu obvykle nominovaného zadávateľom evaluácie. Stretnáva sa tri až šesťkrát, podľa potreby. Na záver je spísaná záverečná správa, v ktorej je vyjadrený spoločný záver (prípadne väčšinový názor doplnený názorom menšiny).

### **MULTIKRITERIÁLNA ANALÝZA**

Multikriteriálna analýza je porovnávacím nástrojom, ktorý berie do úvahy rôzne pohľady na vec. Multikriteriálna analýza sa podobá analýze nákladov a výnosov, neprpisuje ale rôznym faktorom finančnú hodnotu čo je považované za výhodu, pretože tento prístup umožňuje do analýzy zahrnúť tiež kritéria, ktoré je ťažko oceniť: napr. hluk, prostredie, spokojnosť.

Táto analýza sa používa hlavne vo fáze vytvárania záverov, a to predovšetkým v komplexných prípadoch a špeciálne vtedy, kedy proti sebe stoja rôzne kritéria (pracovné miesta a životné prostredie) alebo keď je výber medzi kritériami zložitý. Všeobecne sa táto analýza používa pri ex-ante evaluáciách, menej často sa používa pri ad hoc alebo ex-post evaluáciách.

## **LOGICKÝ RÁMEC**

Logický rámec dokáže vyjasniť a štruktúrovať verejnú intervenciu, jej ciele a zámery. Jeho užitočnosť je znásobená, pokiaľ ho použijeme na akciu, ktorá je sústredená na jeden cieľ. Použitie logického rámca hodnotí celkovú súdržnosť intervencie. Použitie logického rámca na projekt (alebo návrh evaluácie) vyžaduje kompletnú analýzu súvislostí, cieľov a stratégie intervencie. Vďaka logickému rámcu je možné vyjasniť si vzájomné vzťahy medzi prostriedkami a závermi intervencie a tiež rôzne vplyvy, proti ktorým je treba prijímať opatrenia.

## **DOTAZNÍKOVÝ PRIESKUM (SURVEY)**

Princípom dotazníkového prieskumu je, že položíme otázky vybraným ľuďom a ich odpovede zovšeobecníme na segment populácie, ktorý zastupovali. Pred samotným zberom dát je potrebné vytvoriť výskumný nástroj (dotazník) a vybrať reprezentatívnu vzorku respondentov. Pravidlá tvorby dotazníkov sú pomerne precízne určené. V dotazníku obvykle prevažujú tzv. uzavreté otázky (ponúkajú uzavretú škálu odpovedí), objavujú sa ale tiež otvorené (bez možností) a poloopené otázky (v škále odpovedí je zahrnutá odpoveď „iná“). Pre tvorbu otázok existuje niekoľko pravidiel, napríklad aby bolo možné vybrať práve jednu odpoveď, respondent musí mať možnosť vybrať si aspoň jednu odpoveď, atď. Reprezentatívnosť vzorky môže byť zaistená napríklad jednoduchým alebo systematickým náhodným výberom, skupinovým alebo kvótovým výberom atď.

Pred samotným zberom dát je treba otestovať, či je dotazník validný (či naozaj získame odpovede na položené otázky). Potom nasleduje zber dát. Zozbierané dáta sa kódujú, čo umožňuje ich ďalšie spracovanie. Posledným krokom je analýza dát, ktorá má obvykle podobu štatistickej analýzy. Príkladom dotazníkového prieskumu, ktorý zahŕňa celú populáciu je tzv. census (sčítanie ľudu).

## **POZOROVANIE**

Pozorovanie sa zameriava na situácie, ktoré nie je vhodné uchopiť napríklad dotazníkovým šetrením. Zaujímajú nás procesy, vzájomné väzby a motivácia jednotlivých aktérov. Pri pozorovaní najskôr zistíme neočakávané informácie. Pozorovanie sociálnych javov je obmedzené zmyslovými možnosťami. Dajú sa preto použiť predovšetkým pri skúmaní malých skupín (či malého priestoru). Pozorovateľ musí byť špeciálne vyškolený, nesmie zasahovať do situácie, nemal by ju rušiť ani vychyľovať.

Zúčastnené pozorovanie je charakterizované tým, že sa pozorovateľ zúčastní pozorovaných aktivít (môže tak získať hlbší pohľad do problematiky, pretože si sám skúmaný proces vyskúša; na druhej strane tým môžu byť závery jeho pozorovania ovplyvnené).

V evaluáciách sa pozorovania nepoužívajú príliš často, napriek tomu by mohli pri niektorých špecifických intervenciách prinášať potrebné zistenia (predovšetkým u intervencií, ktoré sú zamerané na populáciu, ktorú je neľahké zachytiť bežnými technikami – napr. dlhodobo nezamestnaní, užívatelia drog).

### **DELPHI METÓDA**

Jedná sa o opakované konzultácie odborníkov. Základným princípom je zachovanie anonymity zúčastnených. Pozostáva z rady dotazníkov, ktoré sú postupne zasielané (poštou, e-mailom) vopred vybraným expertom. Otázky v dotazníku musia byť jasné a jednoduché. Tento spôsob má zamedziť efektom spôsobeným skupinovú dynamikou napríklad u focus groups (zmeny a vývoj názorov spôsobený skupinovým tlakom či tlakom názorového vodcu v skupine).

Metóda DELPHI sa primárne používa pri identifikácii priorít, analýze vývoji a v prospektívnych technikách (scenároch). Najzákladnejším obmedzením metódy DELPHI je, že jej výsledky sú obmedzené len na názory zúčastnených expertov.

### **REGRESNÁ ANALÝZA**

Regresná analýza je štatistická technika, ktorá zisťuje vzťah medzi dvoma alebo viacerými kvantitatívnymi premennými, závislou (teda tou premennou, ktorá má byť vysvetlená) a nezávislou premennou. Cieľom analýzy je vytvoriť rovnicu, ktorá popíše vzťah medzi premennými. Regresná analýza určuje štatistickú závislosť medzi premennými.

Regresná analýza býva v evaluácii používaná pri ex-post evaluácii, kedy určuje čistý dopad programu. Táto technika môže byť však použitá tiež pri ex-ante evaluácii alebo pri predvídaní výsledkov intervencie. Najprv je vytvorený model, ktorý je následne overovaný. Na overenie je treba zozbierať potrebné dáta (vytvoriť reprezentatívnu vzorku a dáta získať dotazníkovým prieskumom alebo z monitorovacieho systému). Na základe týchto dát sa

počítajú korelačné koeficienty a overuje sa platnosť modelu. Model môže byť uplatnený na celú populáciu.

## **BENCHMARKING**

---

Benchmarking vyvinuli v 80. rokoch dvadsiateho storočia americké počítačové firmy, ktoré sa chceli vyrovnat' japonským konkurentom. Technika benchmarkingu je postavená na výmene informácií medzi organizáciami, ktoré sa pohybujú v rovnakej oblasti. Rôzne parametre (postupy a výstupy) jednej organizácie sa porovnávajú s rovnakými parametrami organizácie, ktorá je považovaná za najlepšiu v danej oblasti (za nositeľa dobrej praxe). Vo verejnom sektore sa benchmarking používa v riadení verejných služieb a vo verejnej správe a tiež v priebežných evaluáciách verejných intervencií.

Cieľom použitia tejto metódy je na základe zistených informácií zlepšiť súčasné postupy, ktoré vedú k zvýšeniu účinnosti a výkonnosti. V súkromnom sektore sa používa na zvýšenie konkurencieschopnosti (iniciatíva EK v tejto oblasti sa nazýva *Benchmarking Initiative for Innovation and Entrepreneurship*).

Benchmarking sa delí na interný a externý. Benchmarking je rozdelený do štyroch krokov: najprv je potrebné vybrať postupy, ktoré budú jeho predmetom, ďalej je nutné vybrať partnera, s ktorým sa budú vybrané postupy porovnávať, potom sa v partnerskej organizácii pozorujú vybrané postupy a nakoniec sa situácia analyzuje.

## **ANALÝZA NÁKLADOV A VÝNOSOV**

---

Analýza nákladov a výnosov je nástroj špeciálne určený na hodnotenie projektov. Prvý krát bola použitá vo Francúzsku už v devätnástom storočí (metóda sa začala systematicky používať v druhej polovici dvadsiateho storočia). Analýza nákladov a výnosov hodnotí čistý ekonomický dopad verejného projektu (analýzy sa uplatňujú predovšetkým na poli verejných investícií, dajú sa ale použiť tiež pri hodnotení podpory súkromným projektom, daňovej reformy, atď.). Analýza nákladov a výnosov by mala určiť, či je projekt celospoločensky prínosný. Dôležité je nie len to, či je projekt uskutočniteľný, ale aj to, či je vybraný projekt najvhodnejšou alternatívou riešenia verejného problému. Všetkým negatívnym i pozitívnym aspektom projektu sa pri analýze pripisuje finančná hodnota, takže výsledok môže byť kvantifikovaný.



V evaluáciách sa analýza nákladov a výnosov používa najčastejšie vo fáze ex-ante, kedy slúži na výber najvhodnejších projektov, môže byť použitá tiež pri ex-post evaluácii, kedy meria ekonomický dopad intervencie (ale nemeria len finančný efekt).

### **POROVNÁVACIA SKUPINA**

Cieľom tejto metódy je odhadnúť efekty intervencie, ktoré sa dosiahli vďaka tejto intervencii bez pričinenia vonkajších faktorov. Používa sa ak intervencia ponúka službu či dotácie pre relatívne homogénnu skupinu príjemcov. Pri zostavení porovnávacej skupiny sa požívajú tri spôsoby:

- vyhladá sa dvojica ku každému zo skupiny príjemcov, ktorá nie je intervenciou ovplyvnená ale v ostatných aspektoch je čo najviac podobná. Je to pomerne zložité nakoľko v podobnej firme, môže byť táto osoba negatívne ovplyvnená tým, že ide o konkurenčnú firmu. Navyiac je to pomerne zdĺhavý a nákladný proces.
- urobíme porovnanie s osobami, ktoré intervenciu poznajú, napr. neúspešnými žiadateľmi. Tu však môže byť určitá predpojatosť lebo sú dôvody prečo boli títo žiadatelia neúspešní a môže to ovplyvniť ich správanie sa.
- môžeme uvažovať o hypotetickej skupine vybratej na základe na štatistických údajov. To sa však týka len prípadov kde intervencia ovplyvnila len špeciálne malú skupinu príjemcov v určitej oblasti kým zvyšok krajiny nebol ovplyvnený.

Porovnávajú sa potom zmeny v dvoch skupinách. Porovnanie sa robí ako analýza rozdielov medzi dvoma skupinami len po ukončení intervencie. Porovnaním pred intervenciou a po nej, tu sa však často objavuje problém lebo data nie vždy existujú a pri dodatočnom zbere nie sú dostatočne spoľahlivé.

Táto metóda je vhodná na odhad „deadweight“ – mŕtvej váhy pri ex-post evaluáciách. U intervencií financovaných zo štrukturálnych fondov je niekedy ťažké nájsť skupinu, ktorá nie je príjemcom. Niekedy treba hľadať skupinu v inom regióne. Nedostatkom tejto metódy je, že je skôr zameraná na meranie efektov ako na ich mechanizmy.

Sumárne zhrnutie vhodnosti použitia niektorých metód podľa jednotlivých fáz je uvedené v nasledovnej tabuľke:



## 3.10 ZÍSKAVANIE DÁT V EVALUÁCII A ICH POUŽITIE

### 3.10.1 PRIMÁRNE A SEKUNDÁRNE DÁTA

Evaluátori sú pri svojej práci závislí na dátach, teda údajoch, ktoré sú po svojom zbere organizované, popisované, kategorizované, a za pomoci rôznych metód analyzované. Prístupy k zberu dát sa môžu medzi evaluátormi veľmi líšiť rovnako ako aj typy dát, ktoré používajú. Niektoré existovali už pred evaluáciou (rôzne štatistické údaje), ďalšie vznikajú vďaka monitorovacím aktivitám v rámci programu (kvalita monitorovacieho systému je pre úspešnú evaluáciu zásadná). Niekedy je však potrebné, aby niektoré dáta zbierali sami evaluátori (napr. modifikáciou monitorovacieho systému, prostredníctvom rozhovorov s podnikateľmi alebo obsahovou analýzou inzerátov v tlači). Pre kvalitu evaluácie je dôležité, aby boli používané všetky zdroje dát. Je nevyhnutné, aby tvorcovia politik zaistili evaluátorom dostupnosť dát aj keď je jasné, že monitorovacie systémy musia byť navrhnuté už pri plánovaní programov.

Dáta sú podľa toho delené na primárne (dáta, ktoré boli zozbierané pre konkrétnu evaluáciu) a sekundárne (dáta existujúce pred evaluáciou). Zdrojom sekundárnych dát môžu byť štatistické ročenky, obsahujúce národné a regionálne štatistiky; databázy EUROSTATu, výročné správy rozvojových agentúr alebo asociácií výrobcov, údaje úradov práce, finančných úradov či vzdelávacích inštitúcií a pod.

Analýza sekundárnych dát musí začať otázkou ako dáta vznikli. Aká bola vzorka, ako boli definované premenné a kategórie, aký časový úsek dáta pokrývajú? Len zodpovedaním podobných otázok môžeme rozhodnúť, či sú dáta vhodné pre účely konkrétnej evaluácie.

Pre evaluátora je jednoduchšie porozumieť pôvodu primárnych dát. Tie môžu zahŕňať:

- Monitorovacie údaje, ktoré sú povinne vytvárané v rámci programu.
- Dáta o využívaní služieb či aktivít súvisiacich s programom.
- Dáta zozbierané evaluátormi od predpokladaných príjemcov a rozvojových miest – prieskumy príjemcov podpory, údaje o využívaní konzultačných fondov, focus groups a konzultácie zainteresovaných subjektov.

S použitím primárnych dát súvisí niekoľko otázok: Sú monitorovacie údaje obmedzené na finančné dáta? Je vzorka predpokladaných príjemcov reprezentatívna?

Problém so sekundárnymi dátami sme spomenuli vyššie: vždy je treba zistiť, ako boli dáta zozbierané, o čom vypovedajú. Podobný problém ale musíme riešiť aj v prípade primárnych dát, špeciálne v prípade dát, ktoré vznikli ako súčasť programových aktivít (pri monitorovaní). Evaluátori zbierajúci dáta musia myslieť na ich ďalšie použitie. To je ďalší dôvod, prečo je veľmi dôležitá prípravná fáza evaluácie. Pri návrhu evaluácie je treba myslieť nie len na techniky zberu dát, ale tiež na ich ďalšiu analýzu.

### **3.10.2 POTREBA PLÁNOVANIA PRÍSTUPU K DÁTAM**

V rámci jedného programu dochádza k mnohopočetným intervenciám, zdroje dát sa teda nachádzajú na rôznych miestach. Len samotné zisťovanie, kde sa ktoré dáta nachádzajú, je časovo náročné. Dáta navyše nebývajú jednoducho prístupné, niektoré sú dokonca tajné. Na vyjednávanie prístupu k dátam je potrebné počítat s dostatočnou časovou rezervou.

Samotný proces prístupu k informáciám môže vytvárať nové dáta. Ochota či neochota zdieľať dáta môže byť napríklad ukazovateľom súdržnosti a sily partnerstva. Odmietanie zdieľania informácií naznačuje, že partnerstvo nie je príliš silné. Aj keď sa sami evaluátori podieľajú na zbere dát, môže sa objaviť problém s ich dostupnosťou:

- Nedostatočná/nízka návratnosť odpovedí v rámci prieskumu je pomerne obvyklá a znižuje spoľahlivosť dát, na ktorých evaluácia stojí. Cesty minimalizácie tohto problému sú rôzne:
  - Je potrebné oznámiť účel evaluácie a vysvetliť dôležitosť prieskumu (napríklad prostredníctvom miestnej tlače či televízie).
  - Vo výskumných nástrojoch (dotazníkoch) je nutné používať bežný jazyk.
  - Je dôležité venovať čas urgenciám – pripomínajúcim listom a telefonátom, prípadne opätovnému zaslaniu dotazníka.
- Prístup k znevýhodneným skupinám. Tieto skupiny sú tradične považované za ťažko prístupné. Občas nedôverujú verejným autoritám, čo sa podpisuje tiež na evaluáciách. Riešenie tohto problému môže zahŕňať nasledujúce postupy:

- Nadväzovanie kontaktov s miestnymi „otváračmi dverí“, ktorí môžu vysvetľovať evaluáciu.
- Vytváranie jazykových mutácií výskumných nástrojov, prípadne rôzne formy týchto nástrojov (v Brailleovom písme alebo ako audio nahrávku).
- Zamestnávanie miestnych ľudí ako opytovateľov či moderátorov pri vedení focus groups; využívanie ich kontaktov.
- Príjemcovia a zainteresované subjekty chcú mať z evaluácie prínos. Nedostatok spolupráce občas plynie z pocitu respondentov, že im evaluácia nič neprináša. Tento problém sa môže obmedziť nasledujúcou stratégiou:
  - Je dôležité zapojiť zainteresované subjekty do fázy prípravy a návrhu evaluácie a do prípravy a overovania výskumných nástrojov. Pokiaľ rôzne zainteresované subjektyvidia svoje otázky, pochopia, že evaluácia môže byť prínosná i pre nich.
  - Je treba zaistiť, aby ľudia zapojení do evaluácie získali spätnú väzbu. Tá môže mať formu verejne prístupnej správy, listu so súhrnom evaluáčnej správy alebo pozvánky na stretnutie, kde sa pohovorí o výsledkoch evaluácie.

### 3.10.3 KVANTITATÍVNE A KVALITATÍVNE DÁTA

Už sme sa zmienili o rozdiel medzi zozbieranými a analyzovanými dátami. Temer všetky dáta musia byť po zbere spracované – vzniknú premenné, ktoré sú následne analyzované. Pôvodne kvalitatívne dáta sa môžu týmto spracovaním zmeniť na kvantitatívne premenné. Avšak je nutné rozlišovať medzi rôznymi typmi kvantitatívnych premenných, ktoré majú rôznu silu:

- Nominálne (klasifikačné) premenné sú popisom kategórií. Nemajú číselnú hodnotu, čísla sú im v zásade náhodne priradené. Jednotlivé čísla tak môžu napríklad označovať rozdielne typy malých a stredných podnikov podľa odvetví.
- Poradové premenné sa nazývajú tiež ordinárne premenné. U nich už dokážeme jednotlivé kategórie porovnávať ale často určujú poradie. (Napríklad vieme, že niektoré podniky sú na vzostupe, aj keď ich rast nedokážeme presne číselne určiť.)
- Intervalové premenné sú schopné vyjadriť nie len poradie kategórií, ale tiež ich relatívnu vzdialenosť. Typickou intervalovou premennou sú rôzne hodnotiace otázky, škály spokojnosti atď. Aj keď sa jedná o kvan-

titatívne silnejšie premenné než boli predchádzajúce dve, nie je možné s nimi jednoducho robiť matematické operácie.

- Pomerové premenné majú prirodzený začiatok, ku ktorému sa vzťahujú všetky ostatné hodnoty. Jeho hodnoty je možné nezávisle merať; je možné určiť nie len poradie, relatívnu vzdialenosť hodnôt, ale tiež ich pomer. Napríklad sa jedná o peňažné hodnoty, vekovú štruktúru obyvateľstva, hodnoty exportu atď.

Len posledný typ premennej je možné fakticky považovať za kvantitatívne dáta, v evaluácii sa ale s takými dátami stretávame menej často, než by sme čakali. Väčšina evaluačnej práce zahŕňa analýzy dát, ktorých „objektíva“ môže byť spochybnená.

Rozdiel medzi kvantitatívnymi a kvalitatívnymi dátami sa dá najskôr popísať ako kontinuum medzi nimi. Čisto kvalitatívne dáta budú vznikáť ako popis jednotlivých udalostí, môžu mať formu denníkového záznamu, biografie atď. Avšak aj tieto dáta sa dajú kategorizovať, zvlášť pokiaľ získame porovnateľný materiál. Pokiaľ analyzujeme takéto dáta, je pravdepodobné, že ich budeme analyzovať v čase alebo ich budeme porovnávať s nejakým externým kritériom. Rozdiel medzi kvantitatívnymi a kvalitatívnymi dátami je pomerne nezreteľný. Rozdelujeme skôr kvantitatívny a kvalitatívny prístup k dátam. Kvantitatívne dáta a analýzy sú používané, pokiaľ je cieľom analýzy súhrn a generalizácia. Pokiaľ sa analyzuje skúsenosť, a je potrebné popísať jemnejšie detaily procesu/javu, je vhodnejšie použiť kvalitatívny prístup.

### 3.11 EVALUAČNÉ KAPACITY

Evaluácia je u nás ešte nový a málo známy riadiaci nástroj a preto sa jej podstata nie vždy správne chápe. Keďže doteraz na realizácii a riadení evaluácií pracovalo len niekoľko odborníkov, existujúce kapacity sú minimálne a treba ich budovať. Musia sa na tom podieľať všetci tí, ktorí evaluácie zadávajú a riadia, ktorí využívajú ich výsledky alebo ich realizujú. Budovanie evaluačných kapacít by malo byť súčasťou modernizácie verejného sektora.

Evaluačná kultúra je najrozvinutejšia v krajinách, kde verejný sektor a ním poskytované služby sú veľmi transparentné a na vysokej úrovni. Dokonca možno povedať, že medzi týmito črtami existuje priama závislosť. Teda čím lepšie a transparentnejšie fungujúci verejný sektor, tým vyššia evaluačná kultúra. Možno to zdokladovať napr. na tom, že krajiny s najvyššou evaluačnou kultúrou majú podľa korupčného indexu najnižšiu korupciu (viď Tab. 2, pre porovnanie uvádzame aj hodnoty pre Slovensko). Sú to krajiny kde sa etablovala evaluácia ako dôsledok silného vnútorného aj vonkajšieho tlaku, krajiny tzv. druhej vlny<sup>10</sup>, ktoré zaviedli evaluácie koncom 70. rokov a tie sa stali prostriedkom hodnotenia výkonu vlády voči stanoveným cieľom a štandardom.

Tab. 2

Krajina	CPI korupčný index*	Poradie
Fínsko	9,6	1
Dánsko	9,5	4
Švédsko	9,2	6
Holandsko	8,7	9
Veľká Británia	8,6	11
Nemecko	8,0	16
Francúzsko	7,4	18
Slovensko	4,7	49

\*podľa údajov Transparency International z roku 2001

Vďaka vonkajšiemu tlaku, hlavne povinnosti evaluovať EÚ financované aktivity došlo k rozvoju evaluačných kapacít aj v krajinách ako je Belgicko,

<sup>10</sup> Prvá vlna zavedenia evaluácií prebehla v 60tych rokoch v štátoch ako je USA, Kanada, Švédsko a Nemecko za účelom vylepšenia vládnych programov.

Rakúsko, Írsko, Portugalsko či Francúzsko, kde v 80. rokoch ešte evaluácie neboli bežné.

Evaluácia pomáha nájsť najvhodnejšie alternatívy a hodnotí, či súčasné a predchádzajúce programy viedli k efektívnemu dosiahnutiu vytýčených cieľov. Evaluácia tak pomáha redukovať náklady, zaisťuje väčšiu zodpovednosť voči občanom a umožňuje kontrolu externým zainteresovaným subjektom. Pri vytváraní evaluačných otázok sa berú do úvahy záujmy zainteresovaných subjektov a občanov a tým je splnený princíp demokratického dohľadu.

Výsledky evaluácie sú užitočné len vtedy ak náklady na evaluáciu nepresahujú prínosy, ktoré z nej plynú. Je nesmierne dôležité, aby bola evaluácia priamou súčasťou rozhodovacieho a implementačného politického procesu. O jej zmysle musia byť presvedčení hlavne tí, ktorí ju budú najviac využívať, teda tvorcovia politik. Evaluáciu musia realizovať profesionáli, ktorí disponujú potrebnými zručnosťami a vedomosťami. Profesionalita je zárukou nezávislosti a dôveryhodnosti evaluácie.

### **3.11.1 BUDOVANIE EVALUAČNÝCH KAPACÍT**

---

Pri budovaní evaluačných kapacít je hlavne potrebné prekonať počiatočný odpor k evaluácii – k zmene, ktorý je často hlboko kultúrne zakorenený v správnych systémoch jednotlivých štátov. Skúsenosti z mnohých európskych štátoch ukazujú, že túto nedôveru je možné prekonať a evaluácia sa stáva súčasťou procesov verejného rozhodovania. Evaluačná kultúra sa v posledných rokoch výrazne rozvíja predovšetkým vďaka vplyvu štrukturálnych fondov.

Medzinárodné skúsenosti tiež ukazujú, že neexistuje jediná správna a univerzálna cesta na budovanie evaluačných kapacít čo vyplýva z rozdielnej východiskovej situácie v jednotlivých štátoch a teda závisí od aktuálneho stavu a situácie v oblasti evaluácie a od aktuálnych potrieb. Zvyčajne je však zachovaná určitá všeobecná postupnosť.

### **3.11.2 POVINNOSŤ ZODPOVEDAŤ SA**

---

Východiskovým bodom hlavne v prípade členských štátov EÚ býva povinnosť zodpovedať sa z dôvodu vonkajšieho tlaku, čo je prípad európskej



kohéznej politiky. Európska komisia sa zodpovedá členským štátom, Európskej rade a parlamentu za to, že financie určené na sociálno-ekonomický rozvoj sú vynaložené rozumne, a že sledujú ciele hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Členské štáty na tento proces vynakladajú finančné prostriedky a je preto prirodzené, že nie len Komisia ale aj oni aspoň čiastočne vykonávajú evaluácie.

Formálna požiadavka evaluácií je stimulom pre monitorovacie a evaluačné aktivity. Vytvorenie či prijatie už existujúcich pravidiel a noriem je prvým krokom na vybudovanie evaluačných kapacít. Stáva sa však, že ani systém založený na normách a predpisoch nefunguje. Realizácia intervencií, ktorá neprebíha v súlade so stanovenými podmienkami, by mala priniesť sankcie. Uplatňovanie sankcií zo strany Európskej komisie, ústredných vlád členských štátov alebo regionálnych úradov je však často obmedzené (politickou vôľou alebo správnu kapacitou). Toto nedôsledné uplatňovanie sankcií je príčinou toho, že povinnosti spojené s evaluáciami nie sú brané dostatočne vážne. Dôležitosť evaluácie je potom často znižovaná práve tými orgánmi, ktoré ju vyžadujú.

### 3.11.3 KOORDINÁCIA EVALUÁCIE

Zlepšenie kvality evaluácií môžeme dosiahnuť vydaním smernice alebo prípravou nástrojov, ktoré použijú zadávatelia evaluácií či evaluátori (príručky, štandardné zadávacie podmienky pre predkladateľov ponúk, národná evaluačná politika, atď.). V niektorých prípadoch sú vydávané presné smernice, ktoré zahŕňajú obsah evaluačnej správy, prípadne aj používané metódy. Jednotné postupy umožňujú porovnávanie výsledkov jednotlivých evaluačných štúdií. Vytváranie evaluačných nástrojov a smerníc je preto považované za súčasť koordinačnej činnosti, ktorej cieľom je zamedziť príliš rozdielnym prístupom k evaluácii.

Dôležitú úlohu v riadení evaluácií by mal mať ústredný evaluačný orgán, ktorý zodpovedá za evaluačné aktivity a nemenej dôležité sú profesionálne kvality zamestnancov tohto orgánu. Jeho úlohou nie je zasahovať do evaluačného procesu ale vďaka svojim znalostiam evaluácie môže poskytovať pomoc verejným činiteľom, ktorí sú zodpovední za návrh, realizáciu a využitie evaluácie.

Vytvorenie tohto orgánu je najkritickejším miestom procesu. Existuje niekoľko alternatív: vo Francúzsku je týmto orgánom úplne nezávislý a uznávaný *Conseil National de l'Evaluation* (zodpovedajúci sa medzirezortnej komisii), v Holandsku a Veľkej Británii vznikol ústredný orgán v rámci vládnych štruktúr. Môžeme vybrať z rôznych inštitucionálnych usporiadaní. Môže to byť ústredný orgán, ktorý priamo koordinuje evaluačné aktivity na medzirezortnej úrovni, alebo samostatné jednotky, ktoré sú súčasťou jednotlivých ministerstiev, či decentralizované jednotky na ministerstvách, kde sú hlavné osoby zodpovedné za rôzne oblasti politik a schádzajú sa ako virtuálny koordinačný tím alebo sú nepriamo koordinované ústredným orgánom.

Bez ohľadu na inštitucionálne usporiadanie ústredného orgánu je dôležité aby sa v ňom spájali profesionálne vedomosti a praktické evaluačné zručnosti. Členovia ústredného evaluačného orgánu musia dôkladne poznať hodnotené programy a politiky, a byť teoreticky, metodologicky a technicky odborne zdatní v oblasti evaluácií. Uprednostňovanie jednej odbornosti nad druhou vedie k neefektívnej evaluácii.

Je podstatné, aby personál ústredného orgánu mal praktickú skúsenosť s evaluáciami. Len tak môže poskytovať potrebnú podporu ostatným. Aj keď je nepravdepodobné, že na začiatku procesu bude možné získať dostatok kvalifikovaných ľudí, ponúka sa uplatnenie pracovníkov príbuzných profesií (konzultanti, akademickí pracovníci, pracovníci z občianskeho sektora). Potrebnú odbornosť je možné dosiahnuť počas špeciálne navrhnutého vzdelávacieho programu (vzhľadom na význam praktickej stránky evaluácie má školenie obmedzenú účinnosť, zaručuje však jednotnosť prístupu, jazyka a štandardov). Dôležitý je tiež praktický nácvik pri riešení reálnych úloh evaluácie, kde personál musí reagovať na problémy vzniknuté na strane dopytu aj ponuky.

Ústredný orgán však nemôže plniť úlohu zadávateľa evaluácií a zároveň toho, kto evaluácie naozaj vykonáva. Jeho pozície sa vyvíjajú tak, že na začiatku plní kombinovanú úlohu - časť ústredného orgánu zadáva evaluácie a iná časť ich vykonáva. Neskôr je jeho úloha hlavne koordinačná a stimulačná. Vzhľadom na neustále sa meniace okolnosti v oblasti evaluácií a tiež zvyčajnú fluktuáciu pracovníkov vo verejnom sektore, je užitočné niektoré evaluačné úlohy ponechať ústrednému orgánu. Noví pracovníci si potom vždy budú môcť evaluácie prakticky vyskúšať a naučiť sa ich.

Dochádza postupne k pomalému ale výraznému posunu v hlavnom ciele evaluácie – od dôrazu na povinnosť zodpovedať sa k dôrazu na riadenie a získanie poznatkov. V tomto štádiu sa ústredný orgán začína zaoberať hlavne účelnosťou a využitím evaluácií. Prioritou sa preto stáva spolupráca medzi ústredným orgánom a tvorcami politik a programovými manažermi (riadiacimi orgánmi programov). Úzka spolupráca medzi týmito aktérmi navyše znovu potvrdzuje, že tvorcovia politik berú evaluáciu vážne len v prípade, že v nej vidia prínos pre svoje rozhodovanie. Ak bude ústredný orgán reagovať na podnety manažérov a tvorcov politik, dôjde k posunu evaluácií smerom k dôrazu na riadenie a získavanie poznatkov. Proces budovania evaluačných kapacít bude úspešný len vtedy, pokiaľ manažéri „objavia“ evaluácie ako nástroj získavania poznatkov, ktoré im umožnia vylepšovať intervencie. V niektorých prípadoch dokonca objavenie užitočnosti evaluácií pre proces riadenia preváži pôvodný účel evaluácie teda povinnosť zodpovedať sa.

### **3.11.4 INŠTITUCIONALIZÁCIA EVALUÁCIE**

Tento proces pozostáva z dvoch krokov, ktoré obyčajne prebiehajú viacerom súčasne: posilnenie strany dopytu a strany ponuky.

Prvým krokom je posilniť stranu dopytu vytvorením siete decentralizovaných špecializovaných evaluačných jednotiek. Opäť je veľmi dôležité, aby výberu zamestnancov týchto jednotiek bola venovaná náležitá pozornosť. Juniorské pozície môžu byť obsadzované relatívne neskúsenými zamestnancami, ktorí tu získajú prax; vedením jednotiek však musia byť poverení ľudia natoľko skúsení, aby boli dôveryhodnými partnermi tvorcov politik a evaluátorov. Vytvorenie siete decentralizovaných jednotiek má dva následky: po prvé vznik komunity praktikov a po druhé rozšírenie rozsahu a stupňa evaluácie vo verejnom sektore.

Zamestnanci ústredného orgánu môžu byť umiestnení v rôznych oblastiach správy. Najpravdepodobnejšie umiestnenie je na ministerstve zodpovednom za plánovanie/programovanie, kde budú klásť dôraz najprv na plánovanie a realizovateľnosť v rámci evaluácie ex-ante (analýza koherencie plánovacích dokumentov, analýza intervenčnej logiky a zhodnotenie možnosti proces následne evaluovať). Dôraz na evaluáciu ex-post je spočiatku samozrejme menej výrazný, a tiež sa v tomto období príliš neobja-

vujú priebežné evaluácie. V tejto fáze je najdôležitejšie nastavenie štandardov a postupov a zaistenie spolupráce implementačných orgánov.

Pracovníci zodpovední za prípravu strategických programov majú veľmi rozsiahlu úlohu a veľmi často majú pocit, že evaluácia zbytočne rozširuje ich agendu. Niekedy ju dokonca môžu považovať za prekážku hladkého fungovania programov. Preto je decentralizácia evaluačných jednotiek a ich rozmiestnenie do plánovacích úradov (so zdôraznením „praktických“ aspektov evaluácie) prínosom nie len pre budovanie kapacít, ale tiež pre sociálno-ekonomický rozvoj ako taký.

Keď sú evaluačné jednotky vytvorené, zameriavajú sa na nové evaluačné aktivity. Veľmi dôležité je v tomto ohľade zahájenie priebežných evaluácií, ktoré majú kľúčový vplyv na implementáciu programov. Tieto evaluácie ukazujú na problematiku miesta implementácie programov, na nutnosť zmien riadenia a nápravné opatrenia. Rozhodnutia programových manažérov sú opäť uľahčené existenciou evaluačných jednotiek v rámci ich oddelení.

Rozšírenie rozsahu evaluácií ďalej rozširuje evaluačný reťazec o zadávateľov evaluácií a tvorcov evaluácií. V predchádzajúcom štádiu budovania evaluačných kapacít sme videli, že je možné spoľahnúť sa na nástroje, smernice a schopnosť centrálného orgánu riadiť evaluačnú ponuku. To je samozrejme zložitejšie v situácii, kedy systém expanduje a zvlášť vtedy, ak je vyžadovaná špecializovaná znalosť politiky alebo metodológie.

Akonáhle sa pozornosť presunie z ex-ante evaluácie, ktorú je možné vytvárať interne, vzrastá úloha nezávislých evaluátorov. To platí hlavne v prípade štrukturálnych fondov, kde sú externí evaluátori vyžadovaní pri priebežných evaluáciách.

Stratégia budovania evaluačnej kapacity preto musí zahŕňať, okrem vytvárania decentralizovaných jednotiek, aj aktivity vedúce k zdokonaľovaniu strany ponuky (teda evaluátorov). Neexistuje jednotná cesta zlepšenia strany ponuky. Tri postupy sú ale spoločné:

- nadviazanie spolupráce so vzdelávacími inštitúciami, predovšetkým vysokými školami,
- podpora rozvoja komunity profesionálnych evaluátorov,
- výmena medzinárodných skúseností z evaluácie.

Spolupráca s vysokými školami môže ovplyvniť ponuku profesionálnych kurzov, ďalšieho vzdelávania a vytvorenia jedného či dvoch centier, ktoré budú schopné viesť výskum a šíriť znalosti. Podľa cieľovej skupiny (absolventi magisterského štúdia spoločenských vied, atď.) je možné vytvárať špeciálne kurzy či programy v oblasti verejnej správy alebo presadzovať evaluačné moduly do súčasných študijných programov ako je napr. štúdium verejnej politiky na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK. Nie je možné zabúdať na praktické zručnosti, ktoré by mali študenti spolu s akademickými schopnosťami získať (preto je vhodné zapojiť menej formálne typy výučby ako workshopy, študijné stáže, atď.).

Rozvoj profesionálnej evaluačnej komunity musí zahŕňať ako stranu ponuky tak stranu dopytu (žadávatelia evaluácií na centrálnej a decentralizovanej úrovni a tiež evaluátori). Hlavným spôsobom rozvoja komunity je vytváranie siete profesionálov a tiež národnej evaluačnej spoločnosti<sup>11</sup>. Tieto organizácie potom združujú ľudí z rozdielnych inštitúcií (univerzity, verejná správa, výskumné ústavy a konzultantské organizácie), s rozdielnou odbornosťou (sociológov, ekonómov, politológov, štatistikov) a rozdielnou špecializáciou (sociálne služby, vzdelávanie, životné prostredie, pôdohospodárstvo). Profesné spoločnosti rozširujú dobrú prax a vytvárajú štandardy a etické kódexy. Profesionalizácia na strane ponuky a vytváranie profesných organizácií prebieha veľmi často spontánne a nemusí byť súčasťou akcií verejnej politiky.

Dôležitým trendom posledných rokov v oblasti je evaluácií rozvoj medzinárodnej spolupráce. Tieto aktivity sú čiastočne iniciované medzinárodnými inštitúciami (OECD, Svetová banka, Európska komisia), ale objavila sa aj bilaterálna spolupráca. V poslednej dobe boli vytvorené tiež medzinárodné evaluačné organizácie napr. IDEA (International Development Evaluation Association) a IOCE (International Organisation for Cooperation in Evaluation). Rozvoj medzinárodnej spolupráce je dôležitým zdrojom zdokonaľovania evaluačných aktivít, rozširovania skúseností a teda zlepšovania evaluačnej ponuky.

<sup>11</sup> Slovenská evaluačná spoločnosť bola vytvorená v decembri 2006. Internetové odkazy na národné evaluačné spoločnosti je možné nájsť napríklad na OECD stránkach [www.oecd.org/dac/evaluation](http://www.oecd.org/dac/evaluation) alebo European Evaluation Society: <http://www.europeanevaluation.org/>

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

Francúzsko: <http://www.sfe.asso.fr/>

Nemecko: <http://www.degeval.de>

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

Španielsko: [http://www.idr.es/idr\\_in/index\\_intro.html](http://www.idr.es/idr_in/index_intro.html)

### 3.11.5 EVALUAČNÝ SYSTÉM

---

Posledným štádiom etablovania evaluácie je vytvorenie evaluačného systému, v ktorom sú evaluácie zahrnuté do tvorby politík, programového riadenia a dozoru. Toto štádium pozostáva z nastolenia silnejších vnútorných väzieb v systéme; a otvorenia siete externým zainteresovaným subjektom.

Až do tejto chvíle sa uvažovalo predovšetkým o politike vytváranej zhora. Vďaka tejto logike boli väzby v systéme skôr vertikálne než horizontálne. V predchádzajúcich štádiách evaluátori spolupracovali hlavne s tvorcami politík a programovými manažérmi, ale spolupráca s ostatnými zainteresovanými subjektami bola relatívne obmedzená. V budúcnosti by mali byť do systému zahrnutí tiež predstavitelia ostatných zainteresovaných subjektov napr. regionálnej správy a samosprávy, obcí, občianskej spoločnosti či médií.

Pred vybudovaním evaluačného systému bol kladený dôraz na odborné znalosti, v budúcnosti bude musieť byť kladený dôraz hlavne na komunikačné schopnosti vo vnútri evaluačnej komunity. Dôležité je tiež zaistiť, aby jednotliví aktéri poznali svoje miesto v systéme a vedeli, aké sú ich úlohy.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

---

Directorate-General for the Budget, Evaluating EU activities A practical Guide for the Commission Services, July 2004

Directorate-General XIX – Budgets, European Commission, Evaluating EU expenditure programmes: A guide Ex post and Intermediate Evaluation, First edition, January 1997

EuropeAid Cooperation Office, Evaluation Unit, Evaluation in the European Commission, A Guide to the Evaluation Procedures and Structures currently operational in the Commission's External Co-operation Programmes, March 2001

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Evaluace socioekonomického rozvoje, Metodická příručka, Praha 2004

European Commission, DG XVI/G2 MEANS PROGRAMME 1997-1998, MEANS Collection, Volume 1-6, Evaluating socio-economic programmes, 1998

Tavistock Institute in association with GHK, IRS, The Guide, The evaluation of socio-economic development, December 2003

Commission of the European Communities, The 2000-2006 Programming Period: Methodological working papers, Working paper n° 8, The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions, 2000

European Commission, Directorate-General Regional Policy, The 2007-2013 Programming Period: Methodological Working Document No. 5, Evaluation during the programming period: on-going evaluation, An integrated management tool, 2006

European Commission, Directorate-General Regional Policy, The 2007-2013 Programming Period: Methodological Working Paper on Ex ante evaluation, 2005

The European Commission's Sound and Efficient Management 2000 Initiative

Kevin Williams, Bastiaan de Laat *Technopolis France*, Elliot Stern *The Tavistock Institute*, The Use of Evaluation in the Commission Services, Final Report, 2002

Lemaire Donald, Richard Boyle Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice, 1999, Transaction Publishers, 202 s.

Ray C. Rist, Jan-Eric Furubo, Rolf Sandahl, International Atlas of Evaluation, 2002, Transaction Publishers, 471 s.

# Úvod do monitorovania a evaluácie

*Príručka monitorovania a evaluácie intervencií  
financovaných z verejných zdrojov*

© 2007 Ing. Dagmar Gombitová  
ISBN 978-80-969860-9-5