

## A 3-3

# METODICKÝ RÁMEC PRO HODNOCENÍ PROGRAMŮ VÝZKUMU, VÝVOJE A INOVACÍ

Závěrečná zpráva

31. březen 2011

**Tato analýza byla vypracována v rámci veřejné zakázky Úřadu vlády „Analýzy a podklady pro realizaci a aktualizaci Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací“.**

**Autor:**

RNDr. Vladislav Čadil, Ph.D. ([cadil@tc.cz](mailto:cadil@tc.cz))

# **OBSAH:**

<b>1. Úvod .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Obecné postupy evaluace programů VaVaI .....</b>	<b>6</b>
2.1 Definice evaluace .....	6
2.2 Účel evaluace a časový rámec pro evaluaci .....	6
2.3 Přístupy k evaluaci .....	8
2.4 Metody pro evaluaci .....	9
<b>3. Systém hodnocení programů VaVaI ve vybraných vyspělých zemích.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Metodika hodnocení programů VaVaI v České republice .....</b>	<b>21</b>
4.1 Vývoj metodiky hodnocení v ČR a její současný stav.....	21
4.2 Závěry a doporučení Mezinárodního auditu systému VaVaI .....	23
4.3 Závěry .....	24
<b>5. Rámec pro hodnocení programů VaVaI v ČR.....</b>	<b>26</b>
5.1 Evaluační systém v ČR.....	26
5.1.1 Organizační zajištění .....	26
5.1.2 Systém hodnocení .....	29
5.2 Druhy hodnocení .....	32
5.2.1 Monitorování .....	32
5.2.2 Ex-ante hodnocení .....	34
5.2.3 Průběžné hodnocení .....	37
5.2.4 Ex-post hodnocení .....	38
5.2.5 Hodnocení dopadů .....	40
<b>6. Hodnocení programů v přechodném období .....</b>	<b>42</b>
<b>7. Doporučení pro vytváření evaluačního systému a hodnocení programů ....</b>	<b>45</b>
7.1 Doporučení pro přípravu nové metodiky pro hodnocení programů .....	45
7.2 Doporučení pro hodnocení programů .....	46
7.3 Doporučení pro přechodné období.....	47
<b>8. Závěr .....</b>	<b>48</b>
<b>9. Literatura .....</b>	<b>49</b>

## 1. Úvod

Národní politika výzkumu, vývoje a inovací pro léta 2009-2015 (NP VaVaI) ve svém opatření A 3-3 *Důsledně evaluovat všechny programy účelové podpory, nové vyhlášovat na základě vyhodnocení dopadů předchozích programů a ve vazbě na výsledky průběžných evaluací tyto programy usměrňovat a modifikovat* stanovuje, že „pro zajištění dostatečné efektivity veřejných prostředků investovaných do VaV budou výsledky a dopady všech programů účelové podpory pravidelně vyhodnocovány, a to ve všech fázích jejich implementace (ex-ante, průběžná a ex-post evaluace)“.

Tato studie se snaží přispět do diskuse o potřebě a zaměření nové metodiky pro hodnocení programů výzkumu, vývoje a inovací (VaVaI). Jejím cílem je na základě zahraničních zkušeností s hodnocením programů a mezinárodních standardů navrhnout metodický rámec pro hodnocení programů VaVaI a vytváření metodik pro jejich ex-ante, interim a ex-post hodnocení a pro hodnocení dopadů. Navržený metodický rámec by mohl sloužit jako podklad pro přípravu nové metodiky.

Při návrhu metodického rámce se vycházelo z definice programu VaVaI uvedené v zákoně č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů [1] (dále jen zákon č. 130/2002 Sb.), který v § 2 odst. 2 písm. h) stanovuje, že program VaVaI je soubor věcných, časových a finančních podmínek pro činnosti potřebné k dosažení cílů aplikovaného VaVaI, mezinárodní spolupráce ČR ve výzkumu a vývoji realizované na základě mezinárodní smlouvy a operačních programů ve VaVaI.

Z uvedené definice je zřejmé, že skupina programů VaVaI, které by měly být novou metodikou hodnoceny, je velmi heterogenní. Na jedné straně jsou programy aplikovaného výzkumu a vývoje (VaV), které podporují získání nových poznatků a dovedností pro vývoj nových nebo inovovaných výrobků, postupů nebo služeb. Na druhé straně jsou programy mezinárodní spolupráce, které se zaměřují na podporu mezinárodních projektů VaVaI a na podporu podpůrných služeb umožňujících větší participaci domácích institucí VaV v mezinárodních programech. A v neposlední řadě mezi programy patří operační programy spolufinancované Strukturálními fondy EU. Protože tyto tři druhy programů mají zcela odlišné cíle a podporují rozdílné aktivity a současně se řídí odlišnými předpisy, je velmi obtížné navrhnout dostatečně konkrétní společný metodický rámec, který by umožňoval vytvoření metodiky pro všechny uvedené druhy programů. Vzhledem k tomu, že operační programy včetně jejich evaluace se řídí směrnicemi a nařízeními Evropské komise, tato studie se problematikou jejich evaluace nezabývá. Ze zbylých dvou druhů programů jsou dle objemu alokovaných finančních prostředků významnější programy aplikovaného VaVaI. Proto se navrhovaný metodický rámec soustředí právě na ně. Přesto jsou jeho hlavní zásady aplikovatelné i na programy mezinárodní spolupráce. Při jejich hodnocení je však třeba zohledňovat odlišné spektrum jejich výsledků a aktivit.

Kromě úvodu a závěru je studie rozčleněna do 6 samostatných kapitol. První kapitola se věnuje obecným postupům evaluace programů VaVaI. Zabývá se definováním evaluací, jejich účelem, časovým rámcem, přístupů a používanými metodami. Následuje kapitola věnující se systému hodnocení programů VaVaI ve vybraných vyspělých zemích s rozvinutou evaluační kulturou, kde se evaluace systematicky realizují již delší dobu, i ve vyspělých zemích, které se problematikou evaluací začaly systematicky zabývat teprve poměrně nedávno. V další kapitole je popsáno zaměření metodiky pro hodnocení

ukončených programů používané v ČR a její vývoj a jsou uvedeny hlavní závěry a doporučení Mezinárodního auditu systému VaVaI v ČR, které se týkají oblasti hodnocení programů. Následující kapitolu tvoří návrh rámce pro hodnocení programů v ČR. Zabývá se organizačním zajištěním hodnocení, systémem hodnocení a druhy hodnocení. Poté je navržen způsob hodnocení ukončených programů v přechodném období před zahájením hodnocení dle nové metodiky. Následují doporučení pro vytváření evaluačního systému pro hodnocení programů.

## **2. Obecné postupy evaluace programů VaVaI**

### **2.1 Definice evaluace**

Definice evaluace existuje celá řada, přičemž se v nich často odráží zaměření a účel evaluace a evaluované problematiky a odborné zázemí původce definice. Vzhledem k širokému chápání a využívání evaluace je obtížné stanovit nějakou obecně platnou a přijatelnou definici. Proto Guba a Lincoln [2] říkají, že neexistuje žádný správný způsob definování evaluace. Každý pokus o definování by vždy skončil argumentací o průběhu evaluace a jejím účelu. Podle nich je evaluace prostou myšlenkovou konstrukcí, jejíž objekt nemá smysl definovat. Přesto se jiní teoretikové evaluace a různé instituce snaží o definování evaluace i jejích jednotlivých částí. Příkladem takových definic mohou být myšlenky Philipse et al [3], Rossiho a Freemana [4] či Scrivena [5]. Philips et al [3] říkají, že evaluace se zabývá hodnocením významu na základě určitých měřítek a standardů. Hodnocení zahrnuje sběr, analýzu a interpretaci dat vztahujících se k dosažení cílů programů. Evaluace se obvykle snaží měřit vazbu mezi vstupy a výstupy. Cílem je zjistit, zda mezi nimi existuje vztah příčiny a důsledku. Podle Rosssiho a Freemana [4] evaluace není jen aplikací metody. Je také aktivitou v oblasti realizace politiky a jejího řízení, vycházejí z ní politická rozhodnutí a alokace zdrojů pro plánování, tvorbu, implementaci a pokračování programů. Scriven [5] říká, že evaluace je proces určování hodnoty či přínosu hodnocených entit a považuje evaluaci za nezbytnou složkou každé praktické činnosti v každé disciplíně.

Jedním ze základních dokumentů EU, z něhož vychází evaluace specifických aktivit a programů realizovaných na úrovni celé EU, je Evaluating EU Activities, A practical guide for the Commission services [6], který evaluaci obecně definuje jako zhodnocení intervence podle jejích výsledků, dopadů a problémů, na něž reaguje. Britská definice stanovená HM Treasury [7] považuje evaluaci za retrospektivní analýzu politiky hodnotící její úspěch či neúspěch a stanovující doporučení pro budoucnost.

Definice stanovená rakouskou Platformou pro evaluaci výzkumné a technologické politiky (FTEVAL) [8] chápe evaluaci jako zastřešující pojem pro škálu různých technik, metod a opatření, které jsou mezinárodně uznávané jako nástroj pro hodnocení procesu výzkumné politiky poskytující informace pro politiky, managery programů, aktéry a širokou odbornou veřejnost o vhodnosti specifických iniciativ pro dosažení cílů, které jsou ve veřejném zájmu, a pro překonání tržních a systémových selhání.

### **2.2 Účel evaluace a časový rámec pro evaluaci**

Celkově lze říci, že hlavním, obecným, cílem evaluace je hodnocení efektivity vynakládání veřejných prostředků. Evropská komise (Evaluating EU Activities, A practical guide for the Commission services) [6] za hlavní účel evaluace považuje:

- Napomoci k přesnějšímu zacílení politik a programů.
- Přispět k efektivní alokaci zdrojů.
- V průběhu realizace přispívat ke zlepšování kvality intervence.

- Poskytovat informace o postupu a úspěchu intervence.

Takto vymezená úloha evaluace se bezprostředně vztahuje ke strategickému a operačnímu řízení programů. V tomto pojetí je evaluace především nástrojem managementu politik a programů. FTEVAL [8] chápe účel evaluace poněkud širěji a stanovuje několik různorodých účelů, které se neváží jen na bezprostřední řízení programů, ale mají vazbu na celý systém VaVaI. Na základě tohoto vymezení, chápání smyslu evaluace používané Evropskou komisí a účelu evaluace vymezené Rossim a Freemanem [4] mohou být hlavní účely evaluace vymezeny následovně:

- **Strategický.** Hlavní cíl spočívá v hodnocení strategického zaměření programu (tj. nastavení cílů, podporovaných aktivit, výsledků, dopadů, stanovení doporučení pro další cílení programu apod.).
- **Řízení programu.** Spočívá v zajišťování informací a stanovování doporučení pro efektivní řízení programů. V procesu řízení programu slouží jako zpětná vazba.
- **Informační.** Cílem je informovat pracovníky VaV a širokou veřejnost o smysluplnosti vynakládaných veřejných prostředků (informuje např. o výsledcích a dopadech programů).
- **Legitimizační.** Slouží k legitimizaci (ospravedlnění) vynakládaných veřejných prostředků.
- **Učení se.** Managerům VaV a poskytovatelům podpory VaVaI poskytuje informace pro učení se z dosavadního vývoje, ze silných a slabých stránek apod.

Z cíle a účelu evaluace je zřejmé, že představuje nezbytnou součást celého cyklu přípravy a řízení politiky či programu VaVaI od přípravy programu přes jeho realizaci až po jeho ukončení a stanovení podkladů pro pokračování programu či tvorbu nového. Podle časového zapojení evaluace do cyklu přípravy a řízení programu lze rozlišit 3 základní druhy evaluace:

- **Ex-ante** – hodnocení programu před jeho zahájením.
- **Interim** – průběžné (střednědobé) hodnocení.
- **Ex-post** – hodnocení po ukončení programů.

Při **ex-ante evaluaci** se hodnotí zejména vnitřní logická struktura programu ve vztahu k identifikovaným problémům. V tomto smyslu se sleduje, zda identifikované nedostatky mohou být efektivně vyřešeny pomocí daného zaměření a finanční alokace programu. V poslední době se součástí ex-ante evaluace stává také ex-ante hodnocení dopadů, které hodnotí očekávané dopady na sociální a ekonomický rozvoj či na životní prostředí. To přispívá k lepšímu pochopení zaměření programu a určení využitelnosti a přínosů jeho výsledků.

**Interim evaluace** se realizuje v průběhu programu. Může vycházet z ex-ante evaluace, přičemž se zaměřuje na hodnocení pokroku v naplňování cílů a realizaci aktivit programu, případně hodnotí proces implementace programu. Poskytuje důležitou zpětnou vazbu pro zajištění kvality a efektivity aktivit programu stejně jako pro jeho efektivní administraci.

**Ex-post evaluace** se provádí po ukončení programu a retrospektivně sleduje průběh programu, splnění cílů, dosažené výsledky a jejich využití (přínos) či efektivitu využití finančních zdrojů. Specifickým druhem ex-post hodnocení je **evaluace dopadů**, která se

uskutečňuje s určitým časovým odstupem, po němž se dopady mohou dostatečně rozvinout. Věnuje se zejména hodnocení ekonomických a sociálních (a případně environmentálních) dopadům.

Kromě uvedených druhů hodnocení je další důležitou součástí řízení programů **monitoring**. Ten se systematicky zabývá sběrem, tříděním, agregováním a ukládáním relevantních informací o průběhu programu a jím podpořených projektů pro potřeby řízení programu. Předpokladem pro uplatnění monitoringu je stanovení jasných etap projektů a indikátorů pro jejich sledování.

## 2.3 Přístupy k evaluaci

Programy VaVaI lze hodnotit s využitím **sumativního** a/nebo **formativního přístupu**. Jejich využití vyplývá z odlišného účelu hodnocení.

**Formativní hodnocení** se používá zejména pro zhodnocení průběhu implementace programu a pro stanovení doporučení pro zefektivnění systému implementace a změn v zaměření programu. Jeho hlavním rysem je zpětná vazba směrem k hodnoceným subjektům. Nezanedbatelnou úlohou formativního přístupu je učení se jednotlivých subjektů, resp. vyhodnocování informací a přijímání opatření, která vedou k efektivnějšímu využívání prostředků programu. Cílem formativního hodnocení je tedy pro potřeby managementu programu získat informace o dosavadním průběhu procesu implementace, o jeho slabých stránkách, a iniciovat změny, které umožní zefektivnění procesu implementace a zaměření programu. Pro formativní přístup je typické využívání kvalitativních metod hodnocení. Svým zaměřením má formativní přístup blíže hodnocení procesů než výsledků.

**Sumativní přístup** shrnuje dosažené výsledky a dopady a má spíše popisný, statický charakter. Používá se především pro ex-post hodnocení programů a evaluaci jejich dopadů. Sumativní hodnocení je typicky kvantitativní využívající jasně definované indikátory a statistické metody pro zpracování jejich hodnot.

Výhody sumativního hodnocení:

- Mohou, pokud jsou správně využity, prokazovat kauzální vztahy (hodnocení příčin a následků).
- Umožňují hodnocení dlouhodobých efektů.
- Poskytují kvantifikované informace o konkrétních dopadech.
- Poskytují informace o změnách v časovém období.

Ve využití těchto přístupů pro jednotlivé druhy hodnocení jsou značné rozdíly. Projekt INNO APPRAISAL [9] při hodnocení systémů evaluace členských zemí EU zjistil, že v případě ex-ante a interim evaluace převládá formativní přístup, zatímco v případě ex-post hodnocení dominuje přístup sumativní. Kombinace obou přístupů je velmi častá zvláště u interim a ex-post evaluace.



## 2.4 Metody pro evaluaci

Programy lze hodnotit na základě **kvantitativních** a **kvalitativních metod**. Výběr vhodných metod se odvíjí od formulování cíle hodnocení, druhu hodnocení a přístupu pro hodnocení (formativní – spíše kvalitativní metody, sumativní – kvantitativní metody). Výběr vhodných metod je dále ovlivněn dostupnými finančními a personálními zdroji, dobou pro hodnocení (krátká doba pro hodnocení vyžaduje aplikaci jen jednoduchých deskriptivních metod, zatímco delší časové období umožní použít sofistikované metody a kombinovat kvantitativní a kvalitativní přístup), dostupností vhodných dat apod.

Při výběru vhodných metod je dále vhodné zvážit jejich silné a slabé stránky a jejich využitelnost pro zaměření hodnocení.

**Kvantitativními metodami** se zpracovávají statistická data, informace z databáze publikačních výstupů (např. Thomson Reuters Web of Science, Elsevier SCOPUS), údaje patentových úřadů a výsledky statistických šetření. Základem jsou indikátory popisující specifické aspekty VaVaI. Ty mohou být scientometrické nebo technometrické. Scientometrické indikátory jsou založeny na počtech publikačních výstupů a jejich odezvách. Technometrické indikátory charakterizují průmyslové vlastnictví (např. počty patentů, chráněných vzorů, výrobních postupů, softwarové řešení apod).

Silné stránky kvantitativního hodnocení lze shrnout následovně:

- Poskytuje agregované (souhrnné) informace o výsledcích a dopadech. Souhrnné informace nicméně neukazují vzájemné vztahy a příčinné souvislosti.
- Umožňuje explanační a prognostické modelování. Vysvětlení a prognózování bývá častým účelem hodnocení.
- Vytváří přehled, který může být následován kvalitativní analýzou. Souhrnné výsledky ukazují na problematická místa, na která je posléze směřována další, často kvalitativní, analýza.
- Pokud jsou dostupná vhodná data, dokáží kvantitativní analýzy odhalit sílu a rozsah kauzálních vztahů.
- Použití kvantitativních metod umožňuje provádět porovnávání a benchmarking institucí, programů apod.
- Umožňuje analýzu trendů. Hodnocení časového období umožňuje sledovat změny a vývoj jednotlivých dopadů.
- Jsou méně finančně a časově náročné.

Kvantitativní metody mohou být rozděleny do tří hlavních skupin:

- Deskriptivní a komparativní statistické analýzy založené na průzkumech (dotaznících) a statistických datech. Tyto analýzy představují základní součást každého hodnocení a používají se ke statistickému vyhodnocení výstupů a výsledků programů.
- Ekonometrické modely. Ty jsou pravděpodobně nejčastěji používány pro hodnocení ekonomických dopadů. Používají se na mikroekonomické, odvětvové či národohospodářské úrovni.
- Analýzy nákladů a přínosů se používají především pro hodnocení sociálních a ekonomických dopadů. Dosud jsou však pro hodnocení programů VaVaI málo

využívané vzhledem ke spíše obecnějšímu zaměření programů a heterogenitě výsledků a jejich využití.

Jakkoliv ekonometrické modely a analýzy nákladů a přínosů přinášejí zajímavé, cenné a kvantifikované informace o sociálních a ekonomických dopadech, jejich nevýhoda spočívá ve značném zjednodušení velmi široké a komplexní problematiky VaVaI.

Nevýhoda využití kvantitativních metod obecně spočívá v nutnosti sledovaný jev kvantitativně vyjádřit, tedy jeho podstatu vystihnout vhodným kvantitativním ukazatelem. Následné stanovení jeho výše (hodnoty) může být obtížně realizovatelné. Příkladem obtížného stanovení hodnoty ukazatele může být analýza nákladů a přínosů, ve které je třeba všechny vstupní proměnné vyjádřit ve finančních jednotkách. Další nevýhodou využití kvantitativních metod je, že jsou dosti exaktní, proto je nutné dbát na relevanci využívaných údajů a výsledky analýz opatrně interpretovat. V neposlední řadě může být využití kvantitativních metod limitováno správností zvolené metody. Zejména v případě vícerozměrných statistických a ekonometrických modelů výsledek výrazně závisí na předchozí identifikaci vzájemných vazeb (korelaci) a kauzálních vztahů a následném sestavení modelu, na jehož základě je evaluace prováděna. Pokud je model založen na chybném předpokladu, je i celý výsledek nesprávný.

**Kvalitativní metody evaluace** jsou založeny na posudcích a názorech odborníků v daných oborech VaVaI nebo širšího spektra zástupců komerční a průmyslové sféry intenzívně využívajících výsledky VaVaI.

Výhody kvalitativních metod jsou tyto:

- Poskytují informace o procesech a jevech, které není možné kvantifikovat.
- Poskytují informace o vzájemných souvislostech obtížně kvantifikovatelných jevů.
- Poskytují informace o názorech zainteresovaných pracovníků, o spokojenosti příjemců podpory či zástupců aplikační sféry se zaměřením programu, jeho implementaci apod.
- Poskytují vysvětlení příčinných (kauzálních) vztahů identifikovaných kvantitativními metodami.
- Poskytují informace o dopadech na různé sféry a aspekty socioekonomického rozvoje.

Z uvedených výhod je zřejmá využitelnost kvalitativního přístupu pro evaluaci. Využitelnost spočívá zejména v těchto aktivitách:

- Získávání dat. To zahrnuje dotazníková šetření, rozhovory, pozorování apod. Takto získaná data mohou být zpracována a analyzována s využitím kvantitativních metod.
- Interpretace informací získaných kvantitativními metodami. Kvalitativní metody mohou identifikovat a logicky vysvětlit příčinné souvislosti, vzájemné vazby a dopady, které nejsou postižitelné kvantitativním hodnocením.

Nejčastěji používanými kvalitativními metodami jsou **rozhovory, peer review a dotazníková šetření**.

**Rozhovory** se používají v případě, kdy je potřeba zjistit specifické informace a získat komplexní pohled na problém. Nejčastěji se používají polostrukturované rozhovory.

Podstata **peer review** spočívá ve skutečnosti, že renomovaní odborníci v daném oboru jsou využiti jako evaluátoři. Odborníci v určité profesi by měli být schopni zodpovědně zhodnotit aktivity a výsledky jiných odborníků na základě profesně specifických kritérií.

Tuto metodu lze rozdělit do tří základních druhů – klasické peer review, modifikované peer review a rozšířené peer review [10]. Klasické peer review se používá pro hodnocení kvality VaV na mikroúrovni. Lze jej použít např. pro hodnocení kvality výsledků podpořených projektů. Modifikované peer review již není složeno jen z expertů jednoho oboru, ale tvoří jej i odborníci z jiných oblastí. Je využitelné pro hodnocení výsledků programů. Rozšířené peer review se odlišuje oborově ještě širší skupinou expertů. Hodnotí širší souvislosti programu (např. jeho význam v kontextu celého systému VaVaI) a jeho dopady.

Principem **dotazníkového šetření** je, že otázky jsou položeny vybraným zástupcům jednotlivých aktérů a jejich odpovědi se zevšeobecní na segment aktérů, který zastupovali.

Nevýhodami využití kvalitativních metod je, že získané informace nemusí být zobecnitelné (zejména pokud hodnocený vzorek není reprezentativní), je obtížné provádět kvantitativní predikce, je obtížné testovat hypotézy, sběr a analýza dat jsou časově náročné, výsledky mohou být ovlivněny osobními preferencemi hodnotitelů a nemusí být jednoznačné.

Protože hodnocení programů VaVaI je velmi širokým a komplexním tématem, kvantitativní a kvalitativní metody se různě kombinují. Typickým příkladem kombinace obou metod jsou případové studie, které bývají součástí ex-post evaluace a hodnocení dopadů. Případové studie mohou být použity k různým účelům - jako příklad, vysvětlení, kritická analýza apod.

Využití jednotlivých metod se liší v závislosti na druhu hodnocení. Při ex-ante hodnocení převládá kvalitativní přístup (zejména peer review). V interim hodnocení se kvantitativní a kvalitativní metody různě kombinují podle zaměření evaluace. Ex-post hodnocení a hodnocení dopadů také kombinuje tyto dvě základní skupiny metod, přičemž kvantitativní metody mohou převládat.

### **3. Systém hodnocení programů VaVaI ve vybraných vyspělých zemích**

Evaluace politik a programů na podporu VaVaI mají v řadě vyspělých zemích poměrně dlouhou tradici. Ve větší míře se začaly rozvíjet a využívat zhruba od osmdesátých let. Jejich využívání a rozvoj souvisí s několika vzájemně provázanými a podmíněnými faktory, přičemž za hlavní lze považovat tyto:

- Snižování veřejných výdajů v mnoha oblastech, které s sebou přineslo větší potřebu hodnocení jejich efektivity.
- Aplikace konceptu Nové veřejné správy (New Public Management - NPM).
- Snaha zvýšit globální konkurenceschopnost VaV a hospodářství.

Snižování veřejných výdajů v mnoha oblastech vyvstalo s přechodem od sociálního státu (welfare state) a souvisejícími hospodářskými a sociálními reformami. Nižší výdaje veřejné správy na jedné straně a realizace reforem na straně druhé s sebou přinesly potřebu hodnocení efektivity vynakládaných veřejných prostředků. Bylo třeba sledovat, zda se veřejné prostředky vynakládají efektivně a účelně, a zda dochází k naplňování cílů reforem.

S hospodářskými a sociálními reformami se objevily diskuse o nutnosti změn fungování veřejné správy. Jedním z intenzivně zvažovaných konceptů je koncept NPM, který byl postupně v různých podobách aplikován v mnoha vyspělých zemích od devadesátých let. Podstatou NPM je, že přebírá metody managementu využívané v soukromé sféře, jako např. zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení stanovených cílů. To s sebou přináší potřebu monitorování a evaluace aktivit veřejné správy včetně programů financovaných z veřejných zdrojů.

V souvislosti s ekonomickým rozvojem Číny, Indie a dalších nově industrializovaných zemí, jejichž ekonomickému růstu ve stále větší míře napomáhá využívání poznatků VaV v podobě inovací, dochází k prohlubování konkurence nejen v ekonomické oblasti, ale také ve sféře VaV. Zvyšující se globální konkurence a potřeba na ní odpovídajícím způsobem reagovat se projevuje mj. ve větším důrazu na potřebu hodnocení VaV obecně a hodnocení efektivity a přínosů prostředků vynaložených na podporu VaV ve smyslu posílení globální konkurenceschopnosti.

Systémy VaVaI včetně podpůrných politik, programů a jiných nástrojů či obecněji evaluační kultury se mezi jednotlivými zeměmi značně liší. V současné době neexistuje žádný univerzálně platný a aplikovatelný model systému evaluace, ani žádná metodika, která by byla přímo využitelná bez jakýchkoliv změn. Tato kapitola přináší přehled systémů evaluace politik a programů existujících ve vybraných vyspělých zemích s rozvinutou evaluační kulturou, kde se evaluace systematicky realizují již delší dobu, i ve vyspělých zemích, ve kterých se problematikou evaluací začali systematicky zabývat teprve poměrně nedávno. Vzhledem k tomu, že významným nástrojem podpory VaV jsou rámcové programy EU, je stručně zmíněn i jejich systém evaluace.

## **Rakousko**

Rakousko je příkladem země s velmi vyspělou evaluační kulturou, která je výsledkem přibližně 15letého intenzivního vývoje přístupů, metod a cílů hodnocení VaVaI realizovaného na všech úrovních od úrovně politiky až po úroveň příjemců.

Zásadním mezníkem ve vývoji evaluace VaVaI bylo založení platformy FTEVAL [11] v roce 1996 jako základny pro neformální spolupráci subjektů zapojených do hodnocení VaVaI. Po deseti letech úspěšného fungování došlo k institucionalizaci platformy do samostatného právního subjektu. Její poslání spočívá především v metodologické a expertní podpoře pro realizaci kvalitnější a transparentnější evaluace, jejíž výsledky jsou plně využitelné pro optimální strategický rozvoj VaV v Rakousku a vytváření politiky v oblasti VaVaI. Jednou z hlavních aktivit platformy je vývoj standardů pro evaluaci zahrnující vytváření vhodných metod pro hodnocení, jejich praktickou aplikaci, kultivaci celého systému pro hodnocení na úrovni projektů, programů a institucí. Platforma dále hraje významnou úlohu při vnímání a využívání evaluace jako procesu učení se v oblasti vytváření a realizace politik a programů VaVaI. V současné době jsou členy platformy mj. tři ministerstva zodpovědná za politiku VaVaI, hlavní poskytovatelé podpory VaVaI (agentury), hlavní výzkumné instituce či konzultantské a výzkumné společnosti.

Platforma vytvořila a publikovala standardy pro evaluaci politiky VaVaI [8] a realizuje školící program zaměřený na nástroje a metody evaluace adresovaný zejména pracovníkům veřejné správy. Evaluační standardy jsou velice přehledným a obsahově bohatým dokumentem, který popisuje rámec pro hodnocení politik a programů od jejich vytváření až po vyhodnocení dopadů.

Také Rakouská rada pro výzkum a technologický rozvoj [12] se věnuje problematice evaluací jako nezbytné součásti politiky VaVaI. Jednou z jejích aktivit v této oblasti je představení plánů evaluací jako základní podmínky vzniku a schválení každého nového programu.

Evaluace politik a programů VaVaI je v Rakousku realizována z několika důvodů, přičemž jedním z hlavních je jejich legitimizace. Proto je také mnoho zpráv z hodnocení veřejně přístupných. Dalším důvodem je sféra učení se pro přípravu nových politik a programů. V neposlední řadě se provádí pro potřebu poskytovatelů podpory VaVaI (ministerstev zodpovědných za oblast VaVaI), aby se zlepšil management a zacílení programů.

V poslední době se velice intenzivně diskutuje potřeba hodnocení dopadů programů a politik v oblasti VaVaI. Nicméně dosud žádné takové hodnocení nebylo provedeno. Evaluace se zaměřuje především na programy a další podpůrná opatření a věnuje se zejména průběžnému a závěrečnému hodnocení.

Ačkoliv jsou za oblast evaluací zodpovědná příslušná ministerstva a poskytovatelé podpory VaVaI, tyto organizace nedisponují dostatečnými personálními ani odbornými kapacitami. Konkrétní hodnocení je vždy řešeno formou veřejné zakázky.

## **Finsko**

Evaluační aktivity se zaměřují na programy, výzkumné organizace, poskytovatele podpory (agentury) a do určité míry také na politiku VaVaI. Za hodnocení programů VaVaI jsou zodpovědní poskytovatelé podpory VaVaI.

Academy of Finland [13] řídí, koordinuje a zadává evaluace s cílem zajistit výkonnost, kvalitu a dopady podporovaných aktivit VaV. Ve tříleté periodě vyhodnocuje stav a

kvalitu VaV s cílem poskytnout celkový přehled o vývoji a stavu systému VaVaI a stanovit doporučení pro jeho další vývoj. Akademie realizuje hodnocení politiky a programů na dvou hlavních úrovních - na úrovni programů a na úrovni oborů VaV. Všechny programy Akademie jsou evaluovány vzhledem k jejím východiskům, cílům a objemu alokovaným finančním prostředkům. Pozornost se zaměřuje především na průběh a výkonnost programů jako celku a na vytvořenou přidanou hodnotu (celkový přínos).

Evaluace programů realizovaných akademií se obvykle zaměřuje na tyto oblasti:

- Vědecké výsledky výzkumných programů.
- Dopady výzkumných programů.
- Implementace výzkumného programu.
  - Příprava a plánování kontextu programu.
  - Financování a koordinace.

Výsledky evaluace primárně využívají Výzkumné rady, vedení akademie a další subjekty. Výzkumné rady na základě doporučení vzniklých při evaluaci a zaměřených na posílení kvality VaV vytvářejí plány pro realizaci programů a připravují nové programy.

V současné době vzrůstá potřeba hodnocení dopadů programů. Této oblasti hodnocení se začali věnovat všichni poskytovatelé. Aktivními v této oblasti je především Akademie, pro níž je hodnocení dopadu součástí její mise, a agentura Tekes [14].

Tekes výsledky evaluace využívá pro efektivnější zacílení programů a jejich realizaci. Pro hodnocení dopadů programů Tekes definoval specifické indikátory založené na cílech své strategie. Jakkoliv je aktivní na poli hodnocení programů a vytváření vhodných nástrojů a postupů, evaluace svých programů zadává formou veřejných zakázek.

Současným trendem v evaluacích prováděných Akademií a do určité míry i agenturou Tekes je využívání panelu zahraničních expertů, které jsou využívány zvláště pro hodnocení kvality výsledků VaV a zčásti i pro hodnocení dopadů.

## **Velká Británie**

Evaluace programů financovaných z veřejných zdrojů má ve Velké Británii dlouhou tradici. Základním metodickým dokumentem pro hodnocení takových programů je příručka pro evaluaci publikovaná HM Treasury – The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government [7], která byla poprvé vydána v roce 1997. Popisuje ekonomické hodnocení veřejných výdajů a investic. Další publikací zaměřenou na oblast evaluací a jejich využití v procesu vytváření a realizace politik je tzv. Magenta Book: Guidance Notes for Policy Evaluation and Analysis [15], která byla vytvořena v roce 2003 Jednotkou pro vládní sociální výzkum (Government Social Research Unit) jako příručka pro efektivní využití evaluačních nástrojů.

Současná evaluační kultura vychází ze změn v plánování a kontrole veřejných výdajů představených v průběhu osmdesátých let Ministerstvem obchodu a průmyslu (Department of Trade and Industry) [16]. Jím připravený koncept **ROAME** stanovil, že všechny návrhy nových programů musí být schopny vysvětlit tyto své:

- Odůvodnění (**R**ationale) – důvody pro intervenci ve smyslu přínosů a vyjasnění, proč aktivity nemohou být vyřešeny jen za pomoci tržních sil.

- Cíle (**O**bjectives) – objasnit cíle a poskytnout porovnání a indikátory, podle nichž bude program vyhodnocován.
- Posouzení (**A**ppraisal) – jedná se především o způsob výběru projektů a výběrová kritéria. Ta musí být konzistentní s celkovým odůvodněním, zaměřením a cíli programu.
- Monitorování (**M**onitoring) – pro sledování vývoje a průběhu programu zejména ve vztahu k jednotlivým projektům. Obvykle také zahrnuje nastavení sledování průběhu programu jako celku.
- Evaluace (**E**valuation) – předběžný plán pro evaluaci programu.

ROAME pokrývá celý cyklus přípravy a realizace politiky či programu. Příprava politiky začíná s jasným a podloženým (statisticky, analýzami apod.) odůvodněním pro intervenci veřejných prostředků a snaží se zodpovědět na otázky:

- Jaký problém vyřeší intervence?
- Jsme si jisti tím, zda intervence je nejlepším řešením problému?

Po jasném porozumění problému následuje stanovení a zhodnocení specifických a měřitelných cílů, kterých má intervence dosáhnout. Pro zvážení různých možností dosažení identifikovaných cílů se využije posouzení. Je klíčem ke stanovení nejlepšího zaměření podpory. Následuje implementace politiky, v jejím průběhu se provádí monitorování postupu, průběhu a efektivity intervence. Politika by měla být předmětem evaluace, která poskytuje zpětnou vazbu o úspěchu politiky a vytváří podklady pro její úpravu či tvorbu navazující politiky.

Využití ROAME bylo doporučeno mnoha příručkami vypracovanými uvedeným ministerstvem, avšak nikdy nenabýlo zákonné (a tedy pro všechny poskytovatele závazné) podoby.

Většina programů v oblasti VaVaI je evaluována buď samotnými institucemi nebo nezávislými teamy prostřednictvím Ministerstva pro inovace, univerzity a dovednosti (Department for Innovation, Universities and Skills) [17]. Výstupy z takových evaluací však nejsou vždy veřejně dostupné.

Velmi rozšířené je hodnocení politik v oblasti VaVaI. Vláda, ministerstva a různí zainteresovaní aktéři provádějí hodnocení politik a jejich jednotlivých aspektů (témat), přičemž získané informace využívají pro jejich zdokonalování a pro tvorbu nových politik. Příkladem hodnocení specifického tématu může být Lambert Review z roku 2003 [18], které hodnotilo spolupráci podniků s univerzitami. Výsledky této zprávy byly využity pro tvorbu desetiletého Rámce pro investice do vědy a inovací (Science and Innovation Investment Framework) [19].

Příkladem hodnocení na úrovni institucí je RAE (Research Assessment Exercise), které slouží jako mechanismus, s jehož využitím Higher Education Funding Councils [20] alokují finance pro podporu výzkumu na univerzitách. V současné době je toto hodnocení nahrazováno Research Evaluation Framework, který je založen na kombinaci expertních panelů, bibliometrie a dalších indikátorů v závislosti na hodnoceném subjektu.

## **Švédsko**

Ve Švédsku dosud neexistuje systematický přístup k evaluacím [21], který by na jedné straně zahrnoval všechny úrovně tvorby a realizace politik a programů a na druhé straně obecně využívané metodiky a rámce pro hodnocení programů VaVaI. Výsledkem je, že se kvalita a struktura evaluací liší mezi agenturami a ostatními aktéry.

Vědecké rady, VINNOVA [22] a různí poskytovatelé (agentury) pravidelně iniciují evaluace svých programů. Způsob hodnocení si jednotliví poskytovatelé stanovují sami. Evaluace větších programů zahrnuje ex-ante, průběžné a ex-post hodnocení. Nejrozšířenějším typem evaluací je hodnocení dopadů, jehož součástí často bývá hodnocení vědecké kvality s využitím peer review. Do něj se v poslední době stále více zapojují zahraniční experti. To umožňuje zvyšovat povědomí o švédském VaV v zahraničí a současně hodnotit jeho kvalitu v mezinárodním kontextu.

## **Dánsko**

Evaluace programů a politik v oblasti VaV je v Dánsku zajišťována formou veřejných zakázek, které vypisují výzkumné rady, parlament, vládní agentury a Dánská rada pro výzkumnou politiku [23]. Současně v Dánsku probíhá i výzkum metod pro evaluaci, např. na Aalborg University.

V nedávné době vláda upozornila na nedostatečnou kvalitu evaluací a rozhodla, že musí dojít k jejímu zvýšení. K tomu byly používané metody rozšířeny o využití indikátorů a benchmarking. Tyto metody by měly napomoci při hodnocení kvality VaV, která začala být hodnocena teprve v poslední době. Vláda se snaží o zavedení jednotné metriky pro měření kvality. Kromě toho požaduje systematictější přístup k evaluacím všech programů VaV, aby se zajistilo, že alokace prostředků odpovídá kvalitě. Poskytovatelé podpory VaVaI mají zajistit, že jimi využívané metody evaluace jsou systematicky vytvořeny a pro hodnocení jsou řádně využívány. K tomu byl s pomocí mnoha aktérů vytvořen Akční plán pro evaluaci výzkumu 2008-2010 [24] a Příručka pro evaluaci výzkumu [25] publikovaná v roce 2009. Podle akčního plánu jsou evaluace plánovány ve dvouletém časovém období.

## **Nizozemsko**

Tvorba a realizace politiky VaVaI a jejích programů je založena na důkladné evaluaci celého systému VaVaI. Je založena na využívání analýz, evaluací, benchmarkingu a zapojování celého spektra aktérů.

Současný systém evaluace vychází z iniciativy Ministerstva financí s názvem - Od rozpočtů politik k jejich zodpovědnosti (VBTB) - a řídí se Předpisy pro měření výkonnosti a evaluaci (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek - RPE) [26].

VBTB je závazná pro všechny ministerstva, jejím cílem je propojit cíle a aktivity politik s prostředky alokovanými na jejich realizaci. Klade si otázky typu – čeho chceme dosáhnout, kolik můžeme utratit spod. Takový způsob tvorby politik a veřejných rozpočtů zdůraznil důležitost a potřebu hodnocení cílů politik založeného na využití indikátorů výkonnosti, systematického monitorování a evaluace.

RPE stanovuje řadu požadavků pro tvorbu politik (ex-ante evaluaci), monitorování a ex-post hodnocení. Každý nástroj musí být evaluován každých pět let. Využití ex-ante hodnocení je nezbytné. Může být vynecháno jen z velmi závažných důvodů. Předpis stanovuje:



- Využití nástrojů pro evaluaci.
- Povinnost zvážit ex-ante evaluaci při zahájení přípravy nového nástroje.
- Frekvenci a rozsah ex-post hodnocení.
- Informování ministra, ředitele příslušného odboru a parlamentu o výstupech evaluace.

Na základě tohoto předpisu ministerstva připravila pokyny pro (ex-ante) hodnocení nástrojů. Od roku 2002 Ministerstvo pro ekonomické záležitosti, které je zodpovědné za politiku VaVaI, využívá systematický přístup pro ex-ante evaluaci ke zhodnocení souladu nových nástrojů, cílů politik a identifikovaných problémů [27]. Nový program by měl být vytvářen na základě podkladové studie a měl by pro něj být vypracován systém pro monitorování a plán evaluace se specifikovanými indikátory vstupů, výstupů a výsledků. Ex-post evaluace dříve zahájených nástrojů je také využívána při přípravě nových politik a nástrojů.

Vyhodnocení VBTB a RPE vedlo v roce 2006 k aktualizaci RPE. Ta zdůraznila potřebu nezávislosti evaluace a potřebu využívat informace získané při ex-post hodnocení pro přípravu a realizaci politik a současně potřebu periodické evaluace politik. V současné době nastává posun od zdůrazňování ex-post hodnocení k ex-ante evaluaci a monitorování.

Evaluace hlavních programů VaVaI je diskutována v parlamentu. To má pozitivní vliv na evaluační kulturu na úrovni ministerstev, implementujících agentur a příjemců podpory.

### **Německo**

Evaluace programů v oblasti VaVaI má v Německu dlouhou tradici. Její kořeny sahají do sedmdesátých let, kdy Německá vláda zavedla hodnocení dopadů nástrojů různých politik a programů. Při hodnocení programů a politik VaVaI se používaly zejména peer review a analýzy dopadů VaVaI využívajících různé kvantitativní a kvalitativní přístupy, přičemž se také využívaly výsledky výzkumu metod a nástrojů pro hodnocení dopadů realizovaného v USA.

Od poloviny devadesátých let bylo mnoho programů VaVaI realizováno formou soutěží, jejichž cílem bylo napomoci strukturálním změnám ve výzkumné sféře a v hospodářství. Do programů se zapojila konsorcia institucí, která měla vytvořit společné výzkumné plány a cíle. To vedlo k potřebě vytvářet nové metody a přístupy pro evaluaci. Od roku 1998 je oblast evaluace VaVaI institucionálně zaštitěna Německou společností pro evaluaci (DeGEval) [28] sdružující skupiny expertů, instituce z mnoha ekonomických a sociálních oborů využívajících široké spektrum konceptů, metod a nástrojů. Společnost vytvořila standardy pro evaluaci, jimž se každá evaluace musí řídit. Standardy jsou tvořeny 4 hlavními skupinami – užitečnost, proveditelnost, správnost a přesnost. Tyto 4 skupiny dále obsahují 25 specifických standardů.

Evaluaci programů VaVaI řídí jednotliví poskytovatelé podpory VaVaI a obvykle jí realizují nezávislé výzkumné instituce.

### **Norsko**

Rámec pro systematické hodnocení oblasti VaVaI, především pro hodnocení vědeckých disciplín a výzkumných institucí, vypracovala a implementuje Výzkumná rada Norska [29]. Oproti jiným zemím je systém evaluací používaný v Norsku specifický tím, že

jednotlivé programy nejsou systematicky hodnoceny (jsou hodnoceny spíše na ad hoc bázi), ale větší důraz je kladen na hodnocení vědeckých oborů.

Hodnocení vědeckých disciplín provádí mezinárodní panel expertů, který hodnotí relevantní části norského výzkumného systému s využitím mezinárodního přístupu. Jejich cílem je vytvořit návrhy opatření ke zvýšení kvality a efektivity výzkumu. Výsledky evaluací používá výzkumná rada k vytváření výzkumných strategií a politickým doporučením. Dále jsou využívány jednotlivými institucemi k vytváření vlastních strategií.

Hodnocení disciplín lze považovat za specifickou formu hodnocení dopadů programů podporujících VaVaI. Nehodnotí programy jako takové, ale hodnotí celkový vývoj určitého oboru, vývoj kvality jeho výsledků, vývoj využití výsledků apod. v určitém období, v němž probíhaly různé programy, nástroje nepřímé podpory a jejich vzájemné synergie. Případná doporučení se tak nevztahují jen k nedostatkům programů, ale dokáží reagovat na slabé stránky celého oboru, na které je možné posléze reagovat různými nástroji.

## **EU**

V EU se evaluace VaVaI systematicky provádí od osmdesátých let a primárně se zaměřuje na hlavní nástroje výzkumné politiky EU, především na rámcové programy. Podle definice Evropské komise je evaluace rámcových programů vnímána jako: „posouzení intervencí na základě jejich výsledků, dopadů a potřeb, na které reagují“. Evaluace se tedy v první řadě zaměřuje na potřeby, výsledky a dopady intervence [30].

Systém pro evaluace se obecně opírá o principy finančních předpisů a směrnic Evropské komise, které vyžadují, aby evaluace byly vypracovávány přímo pro potřeby řízení programů financovaných z veřejných zdrojů. To vede k decentralizovanému systému evaluace a monitorování, kde každý generální direktorát (DG) a každá instituce zapojena do řízení rámcových programů je současně zodpovědná za vlastní evaluace a monitorování své práce v implementační struktuře, resp. svých programů.

Dříve se provádělo jen ex-ante hodnocení, které se zaměřovalo na proces financování, a roční monitorování implementace programů. Pro období 1995 až 2006 byl zaveden systém zahrnující každoroční monitorování průběhu programu a hodnocení po uplynutí pětiletého časového horizontu s využitím jednoho či více panelů expertů. Vzhledem k tomu, že byly hodnoceny veškeré aktivity VaV podpořené a realizované v daném pětiletém období, hodnocení pokrývalo několik rámcových programů (RP). Např. evaluace realizovaná v roce 2004 pokrývala období 1999-2003 a tedy zahrnovala aktivity podpořené 4., 5. a 6. RP. Její výsledky byly posléze využity pro zlepšení systému hodnocení RP, zejména 7. RP.

Tento pětiletý cyklus hodnocení byl kritizován např. Evropským auditorským dvorem, jehož kritika zdůrazňovala krátkozrakost přístupu. Další kritika se týkala časového horizontu pro hodnocení. Hodnocení mnoha aspektů bylo totiž realizováno příliš brzy, což omezovalo využití výsledků evaluace pro rozhodovací procesy Evropské komise.

Pro evaluaci 7. RP byl proto vytvořen nový systém pro evaluace, který zahrnuje:

- Roční monitorování založené na indikátorech hodnotících implementaci programu.
- Zprávu o pokroku 7. RP v roce 2009.
- Interim evaluace.
- Ex-post evaluace 6. RP.

Tři roky po zahájení programu, v roce 2010, byla vypracována střednědobá (průběžná) evaluace. Pětiletý evaluační cyklus byla nahrazen ex-post hodnocením dva roky po ukončení programu. Toto hodnocení budou provádět externí experti. Současně se Evropská komise snaží stimulovat jednotlivé státy, aby prováděly koordinované hodnocení dopadů na úrovni jednotlivých členských zemí.

V rámci evaluace je stále největší důraz kladen na hodnocení výsledků, přičemž je snaha o větší soudržnost a provázanost hodnocení na úrovni celé EU a v jednotlivých členských zemích. Evropská komise se současně podporuje vytváření nových metod pro hodnocení. Příkladem může být analýza sítí.

Pro koordinaci evaluace Generální direktorát pro výzkum a technologický rozvoj (DG RTD) zřídil dvě sítě sdružujících instituce zapojené do evaluačních aktivit RP. European RTD Evaluation Network [31] podporuje výměnu informací a sdílení příkladů dobrých praxí mezi experty z jednotlivých členských a asociovaných zemí. Interservices RTD Network je vnitřní síť Evropské komise sdružující její pracoviště zapojené do evaluace RP.

## **Závěr**

Přestože jsou mezi uvedenými zeměmi značné rozdíly v evaluačním systému, lze vypočítat jejich určité společné znaky. Tím prvním a možná nejdůležitějším je, že evaluace je běžnou a nezbytnou součástí procesu tvorby a realizace programů a politik (policy making process). Jsou realizovány a jejich výsledky jsou využívány v každé fázi od přípravy programu, kdy probíhá ex-ante zhodnocení, přes jeho realizaci, ve které interim evaluace poskytují informace o průběhu a pokroku při naplňování cílů, až po ex-post hodnocení zabývající se zhodnocením výstupů a výsledků programů. Celý proces evaluace završuje hodnocení dopadů věnující se zhodnocení skutečných přínosů v širším rámci (např. v ekonomickém vývoji).

Dalším společným znakem úzce souvisejícím s výše uvedeným je, že hlavním cílem evaluací je snaha o zhodnocení efektivity vynakládaných veřejných prostředků na podporu VaVaI a získání informací pro potřeby změn probíhajících programů či pro vytváření nových programů. Evaluace se tedy neprovádí samoúčelně a formálně, protože by jejich realizace byla nařízena, ale protože poskytuje cenné informace pro zacílení rozvojových potřeb a využívání veřejných zdrojů.

Z hlediska druhů hodnocení jsou ve většině zemích využívány všechny 4 druhy – ex-ante, interim, ex-post a hodnocení dopadů, přičemž se zvyšuje úloha ex-ante evaluace a hodnocení dopadů. Při ex-ante evaluaci na významu nabývá také ex-ante posouzení možných dopadů. To umožňuje lepší zacílení programů. Postupně se také zvyšuje důraz na hodnocení dopadů, které se realizuje několik let po ukončení programu.

Za provádění hodnocení je obvykle zodpovědná instituce, která je současně poskytovatelem podpory VaVaI. Obecně platí, že v těchto institucích existuje specifická evaluační jednotka organizačně i finančně nezávislá na jednotkách řídících program, jejímž úkolem je připravovat zadávací dokumentaci pro hodnocení, organizovat tendry, vybírat hodnotitele, spolupracovat s hodnotiteli, interpretovat a diseminovat výsledky evaluací. Takové evaluační jednotky existují např. v agenturách Tekes a VINNOVA či v britském Ministerstvu pro obchod a průmysl.

Pro evaluaci se používají různé kvantitativní a kvalitativní metody. Jejich závazné využití však ve sledovaných zemích nestanovuje žádný předpis. Nejčastěji využívanou kvalitativní metodou je peer review, zatímco mezi kvantitativními metodami převládá hodnocení podle kvantitativních indikátorů.

Metody a přístupy se ve sledovaných zemích neustále vyvíjejí. Do procesu vytváření nových metod se zapojují renomovaní odborníci a instituce působící zejména v oblasti společenských věd.

## **4. Metodika hodnocení programů VaVaI v České republice**

Příklady evaluačních systémů a způsobů hodnocení politik a programů VaVaI vybraných vyspělých zemí ukazují, že hodnocení programů má v řadě zemí dlouhou tradici, že je vytvářeno a aplikováno mnoho různých metod pro hodnocení, a že této problematice je věnována patřičná pozornost na různých úrovních – od institucí využívajících veřejnou podporu VaVaI přes poskytovatele podpory VaVaI až po nejvyšší politické vedení států.

Oproti vyspělým zemím EU se v České republice příslušné instituce začaly evaluacím programů VaVaI věnovat teprve v nedávné době – od roku 2004. Tato kapitola stručně popisuje tuto metodiku a její následný vývoj. S využitím dosavadních výsledků Mezinárodního auditu systému VaVaI shrnuje její hlavní nedostatky.

### **4.1 Vývoj metodiky hodnocení v ČR a její současný stav**

Stávající Metodika hodnocení výsledků výzkumných organizací a hodnocení výsledků ukončených programů platná pro léta 2010 a 2011 [32] poskytující rámec pro hodnocení programů VaV ukončených v daných letech vychází z původní metodiky, která byla schválena dne 23. června 2004 Vládou ČR usnesením č. 644. Dle této metodiky se hodnotily programy VaV ukončené v letech 2000-2003, přičemž se hodnotily podle dosažených výsledků. Hodnocení ukončených programů mělo zahrnovat:

- Základní údaje o schváleném programu – tato část hodnocení měla obsahovat základní údaje jako kód a název programu, jeho případné členění na podprogramy, dobu realizace programu, identifikaci poskytovatele podpory VaVaI a schvalovatele, navržené celkové náklady na dobu trvání programu apod.
- Cíle programu – v této části hodnocení měli hodnotitelé uvést znění cílů, tak jak byly v programu schváleny.
- Podmínky pro přijetí návrhu projektu a kritéria hodnocení návrhů projektu a jejich soulad s cíli – hodnotitelé měli popsat kritéria přijatelnosti projektů, způsob jejich výběru, výběrová kritéria, kritéria pro hodnocení souladu jejich cíle s cíli programu. Dále měli zhodnotit soulad cílů projektu s cíli programu.
- Údaje o veřejné soutěži ve výzkumu a vývoji - hodnotitelé měli uvést základní údaje o veřejných soutěžích uskutečněných v rámci programu, např. počet podaných návrhů, počet podpořených projektů apod.).
- Skutečné výdaje na uskutečnění programu a důvod změn – hodnotitelé měli rozepsat skutečné výdaje programu a skutečné výdaje programu plynoucí ze státního rozpočtu.
- Výsledky řešení programu a jejich využití, přínos, aplikace – hodnotitelé uvedli souhrnně za celý program.
- Srovnání dosažených výsledků s cíli programu – hodnotitelé zhodnotili, zda a jakým způsobem výsledky dosažené řešením projektů přispěly ke splnění cílů programu a jaká byla míra splnění programu.

- Srovnání dosažených výsledků programu se stavem v zahraničí v době ukončení programu – hodnotitelé provedli porovnání dosažených výsledků programu se stavem v zahraničí.
- Závěr, doporučení pro případný navazující program.

Jak je zřejmé z názvu metodiky, hodnotily se vždy jen ukončené programy. Metodika nestanovovala povinnost ani postup pro jiné druhy hodnocení. Hodnocení programů měli provádět poskytovatelé podpory VaVaI, kteří následně zprávy o hodnocení programů předávali Radě pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI). Ta je posléze podstoupila Vládě ČR. Uvedené usnesení vlády stanovilo, že hodnocení výsledků ukončených programů se bude opakovat i v následujících letech. Pro hodnocení měl být použit stejný postup, přičemž případné změny a doplňky vyplývající ze zkušeností z hodnocení uskutečněného v roce 2004 měly být provedeny dodatkem k metodice.

V dalších letech byla tato metodika různě upravována. Výraznou změnu v hodnocení programů přinesla metodika schválená v roce 2007. Ta zavedla kritérium efektivnosti vynaložených veřejných prostředků na řešení projektů v rámci ukončeného programu. Kritérium efektivnosti bylo založeno na bodovém ohodnocení dosažených výsledků. Základním hodnotícím kritériem se stala průměrná hodnota Indexu SR programů, která byla stanovena jako podíl váhy všech bodově ohodnocených výsledků projektů všech hodnocených ukončených programů a celkové veřejné podpory vynaložené na jejich řešení. V souhrnném hodnocení ukončených programů bylo provedeno porovnáním hodnoty Indexu SR pro každý hodnocený ukončený program s průměrnou hodnotou Indexu SR programů. Metodika schválená v následujícím roce stanovila cíle pro hodnocení programů. Cílem bylo poskytnout vládě, veřejnosti a politické reprezentaci ucelený soubor informací o výsledcích získaných při poskytování veřejné podpory na činnosti ve VaV jednotlivých poskytovatelů podpory VaVaI; a dále poskytnout RVVI informace o tom, jak jednotliví poskytovatelé podpory VaVaI naplňují vlastní definované cíle programů, které jsou uvedeny ve schválených návrzích programů, přičemž těchto poznatků RVVI bude využívat při posuzování nových návrhů programů.

Na základě vyhodnocení programů a informací o výsledcích dosažených v rámci programů uvedených v Informačním systému VaVaI (IS VaVaI) RVVI každoročně vypracovala souhrnné hodnocení ukončených programů. To ukázalo některé nedostatky v přípravě a realizaci programů VaV. Jednalo se zejména o neurčité stanovení cílů programů VaV, podmínky a kritéria programů neodpovídaly cílům a zaměření programů, nedostatečnou administrativní kontrolu na úrovni poskytovatele podpory VaVaI a nedostatečné závěrečné hodnocení ukončených programů. Souhrnné hodnocení zjistilo, že někteří poskytovatelé podpory VaVaI ukončené programy nehodnotili jako celek či je hodnotili pouze formálně. Malý důraz byl kladen na hodnocení druhů a kvality výsledků. Někteří poskytovatelé podpory VaVaI neprováděli dostatečné hodnocení výsledků jednotlivých projektů. Zájem poskytovatelů podpory VaVaI o sledování využití výsledků v praxi byl velmi nízký.

V současné době (2011) se pro hodnocení ukončených programů používá Metodika hodnocení výzkumných organizací a hodnocení výsledků ukončených programů platná pro roky 2010-2011, která byla schválena vládou usnesením č. 555 ze dne 4. srpna 2010. Podle této metodiky se hodnotí programy ukončené v letech 2009 a 2010. Oproti metodikám používaných v předchozích letech se však de facto neliší.

## 4.2 Závěry a doporučení Mezinárodního auditu systému VaVaI

Mezinárodní audit systému VaVaI v ČR na základě analýz používaných metodik, souhrnných zpráv z hodnocení ukončených programů, rozhovorů se zástupci poskytovatelů podpory VaVaI a analýz zpráv z hodnocení vybraných programů VaVaI zpracovaných poskytovateli podpory VaVaI zhodnotil systém evaluací programů VaVaI v ČR [33]. Významným závěrem je, že na rozdíl od vyspělých zemích EU není v ČR hodnocení programů VaVaI považováno za důležitou součást procesu přípravy a realizace politik a programů v oblasti VaVaI, přičemž v zahraničí často akcentovaná úloha hodnocení ve smyslu získávání znalostí a zkušeností z hodnocení programů (učení se) je ČR nedostatečně vyvinuta či v případě některých poskytovatelů podpory VaVaI zcela schází. Systém hodnocení programů tak spíše není užitečným nástrojem pro vytváření a realizaci politik a programů, ale spíše monitorováním dosažených výsledků a nákladů potřebných k jejich dosažení.

Většina identifikovaných nedostatků se týkala hodnocení prováděným poskytovateli podpory VaVaI. Úrovně RVVI se týkala jen připomínka vztahující se k podstatě samotné metodiky. Výrazným nedostatkem stávající metodiky je totiž její čistě kvantitativní povaha a důraz na hodnocení efektivity výsledků, tedy na hodnocení poměru finančních vstupů a výsledků VaVaI. Efektivita z hlediska dosažení cílů programu však není hodnocena. Niže jsou shrnuty nedostatky hodnocení prováděné poskytovateli podpory VaVaI.

Důvěryhodnost evaluace programů a celého systému evaluace snižuje skutečnost, že poskytovatelé podpory VaVaI hodnotí sami sebe, tedy že hodnotí programy, které sami realizovali. To se negativně projevuje v objektivitě hodnocení.

Mezinárodní audit dále zdůraznil potřebu ex-post evaluace na všech úrovních. Její absence výrazně omezuje možnosti získávat a využívat znalosti a zkušenosti z realizace programů pro vytváření navazujících programů.

Zprávy z hodnocení jednotlivých ukončených programů nelze považovat za „standardní“ evaluační zprávy, protože obsahují jen popis ukončených programů a jejich výsledků. Velice diskutabilní je spolehlivost uváděných analýz, přičemž používaná data většinou pocházejí z IS VaVaI. Ačkoliv zprávy uvádějí jasné závěry, většina z nich není dostatečně spolehlivě doložena. Doporučení pro tvorbu navazujících či jiných programů většinou nejsou ve zprávách obsažena.

Při hodnocení popisu programů mezinárodní audit zjistil, že indikátory pro hodnocení programů, pokud jsou použity, jsou nastaveny tak, aby odpovídaly potřebám souhrnného hodnocení ukončených programů. Použité indikátory jsou tedy spíše kvantitativní povahy. Kvalitativní indikátory se používají ve velmi omezené míře.

Pokud jde o zpracování informací o podpořených projektech, informace jsou při vyhodnocování ukončených programů analyzovány pouze v agregované podobě na úrovni koordinátorů (hlavních řešitelů) projektů. Nehodnotí se geografické rozmístění a aktivity jednotlivých účastníků projektů (spoluředitelů), úroveň jejich spolupráce či rozvoj vztahů akademické a podnikatelské sféry.

Mezinárodní audit doporučil:

- RVVI zahájit přípravu nové metodiky. Zajistit vytvoření společné metodiky hodnocení, která se nebude věnovat jen výstupům VaVaI a zaměří se na přínosy (výsledky) a

dopady projektů, programů, resortních politik a národních politik v souladu s obecnými mezinárodními přístupy a zkušenostmi. Účelem takového hodnocení by mělo být sledování pokroku směrem k cílům, zhodnocení dosažení cílů a současně by mělo působit jako nástroj pro sbírání zkušeností a znalostí pro tvorbu dalších politik VaVaI. V zájmu zajištění důvěryhodnosti a objektivity hodnocení by měl být implementován princip vodopádu, kde jednotlivé hierarchické stupně nehodnotí své aktivity, nýbrž aktivity stupně nižšího.

- Administrátoři programů by měli získat odpovídající znalosti o evaluačních principech a standardech, aby se zajistila odpovídající kvalita hodnocení a správná interpretace jeho výsledků hodnocení bez ohledu na to, zda se hodnocení provádí interně či za pomoci externích expertů.
- Poskytovatelé podpory VaVaI by měli urychleně zahájit ex-post hodnocení resortních a národních politik, aby se zajistilo, že nová národní politika VaVaI bude vytvořena na základě relevantních informací o průběhu, výsledcích a dopadech realizovaných programů a politik.
- Poskytovatelé podpory VaVaI nesmí hodnocení provádět formálně (mechanicky). Zahraniční zkušenosti ukazují, že mechanické provádění hodnocení poskytuje jen velmi málo podkladů pro přípravu a efektivní řízení programů, např. mohou způsobit, že špatně řízené programy přinášející výborné výsledky mohou být podle špatně provedené evaluace ukončeny místo toho, aby se zlepšil systém jejich řízení.

S vytvořením nové metodiky hodnocení programů počítá již NP VaVaI, proto by toto doporučení mělo být realizováno do roku 2015 (do tohoto roku by měla být realizována NP VaVaI). Doporučení týkající se změny organizačního zajištění hodnocení je také reálné. Klíčové však je, aby organizační změny byly součástí nové metodiky. Jen tak lze zajistit její efektivní implementaci. Pokud by její součástí nebyly změny v organizaci hodnocení, opět by hrozilo, že by hodnocení bylo prováděno pouze formálně. Vzdělávání administrátorů programů v problematice evaluace je také reálných doporučením, zvláště pokud by bylo zahrnuto do průběžného vzdělávání pracovníků veřejné správy. Před zahájením takového vzdělávání je však nezbytné připravit příslušný akreditovaný vzdělávací kurs. Doporučení vztahující se k urychlenému zahájení ex-post hodnocení je také reálné, avšak takovému hodnocení musí předcházet vytvoření potřebné metodiky či alespoň příslušná modifikace stávající metodiky. Pokud by nebyla pro hodnocení připravena jednotná metodiky, opět by vznikalo nebezpečí, že hodnocení bude prováděno pouze formálně a nejednotně. Doporučení mající vazbu k formálnímu provádění hodnocení je úzce spojeno se změnami organizačního zajištění evaluace. Pokud by nebyly uskutečněny potřebné organizační (kompetenční) změny, neustále by přetrvávala hrozba, že poskytovatelé podpory VaVaI budou hodnotit pouze formálně. Navržená doporučení lze tedy hodnotit jako reálné. Nezbytným předpokladem jejich realizace však je dostatek politické vůle a dosažení konsenzu poskytovatelů podpory VaVaI. V tomto smyslu se jeví jako nezbytné aktivní vystupování RVVI jako iniciátora potřebných změn vedoucích k realizaci doporučení.

#### **4.3 Závěry**

Stávající metodika a celý systém evaluace programů VaVaI je v řadě ohledů nedostatečná a neodpovídá mezinárodně uznávaným přístupům a zásadám. Hlavní nedostatky lze shrnout do následujících bodů:



- Metodika nepokrývá celý cyklus tvorby a hodnocení programů od ex-ante až po ex-post hodnocení. Zaměřuje se pouze za hodnocení ex-post. To velmi výrazně omezuje možnosti využívání výsledků evaluace např. pro přípravu zaměření jednotlivých výzev, zlepšení řízení programu, identifikaci slabých míst v procesu VaVaI, podpořených projektů či pro tvorbu nových programů.
- Metodiku nelze považovat za metodiku v pravém slova smyslu, ale spíše za stručný metodický rámec pro poskytovatele podpory VaVaI. Pokud by metodika měla být skutečnou metodikou, musela by být konkrétnější, uvádět podrobný postup hodnocení, jednotlivé metody, doporučení apod.
- Struktura hodnocení ukončených programů je sama o sobě vcelku dobrá. Definování jednotlivých částí je však velmi stručné a neslouží jako dostatečný metodický podklad pro zhodnocení problematiky uvedené v dané části. Není např. zřejmé jak hodnotit naplňování cílů, jak hodnotit přínosy, jak provádět porovnání se zahraničím apod. To dává velký prostor tvořivosti poskytovatelů podpory VaVaI (tj. hodnotitelů) a spolu s jejich nízkou snahou a ochotou a nejasným využitím evaluace vede k tomu, že hodnocení se provádí pouze formálně a nabývá spíše podoby popisu programu a souhrnu výsledků. Pokud by se však podle dané struktury program hodnotil zodpovědně a důsledně, evaluace by mohla přinést zajímavé výsledky využitelné pro přípravu navazujících a jiných programů.
- Hodnocení efektivity na základě Indexu SR se jeví jako dosti problematické, protože nezohledňuje rozdílné zaměření projektů, odlišné aktivity řešené v projektech, rozdílné personální kapacity, různou dobu řešení projektů apod. Jeho využití pro porovnávání různých programů má velmi nízkou vypovídací hodnotu, protože nezohledňuje mj. různou finanční náročnost jednotlivých oborů.
- Metodika nedodržuje obecné mezinárodní hierarchické členění výsledků na výstupy, výsledky a dopady. Používá pouze termín výsledky, který však svojí povahou odpovídá výstupům.
- Metodika hodnocení není provázána s metodikami či doporučeními pro tvorbu politik, programů a pro hodnocení a výběr projektů. Pokud by tomu tak bylo, veškeré hodnocení by bylo snazší, výsledky lépe interpretovatelné a využitelné.
- Do hodnocení nejsou dostatečně zapojeni externí experti zasedající v radách programů. Jejich znalosti a zkušenosti by mohly být cenným zdrojem informací pro hodnocení přínosů.
- Neexistuje žádný mechanismus, který by poskytovatele podpory VaVaI přiměl k tomu, aby programy vyhodnocovali důsledně a objektivně.
- Prováděné nedostatečné hodnocení programů při absenci hodnocení ex-ante, interim a evaluace dopadů vede k neefektivnímu využívání veřejných prostředků, což je zřejmé při sledování vývoje ekonomických oborů, v nichž by výsledky programů měly být aplikovány.

## **5. Rámec pro hodnocení programů VaVaI v ČR**

### **5.1 Evaluační systém v ČR**

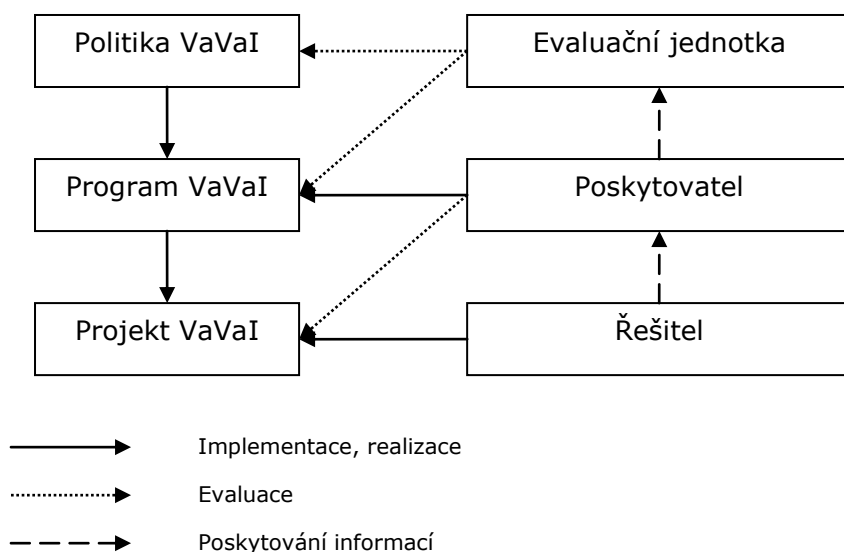
#### **5.1.1 Organizační zajištění**

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, zodpovědnost za hodnocení programů VaVaI je rozdělena mezi poskytovatele podpory VaVaI a RVVI. Poskytovatel podpory VaVaI provádí finanční a věcnou kontrolu podpořených projektů. Povinnost kontrol ukládají poskytovateli podpory VaVaI § 13 odst. 1 a § 34 odst. 1 písm. d) zákona č. 130/2002 Sb. [1]. Podle § 13 odst. 1 je poskytovatel podpory VaVaI povinen provádět kontrolu plnění cílů projektu, včetně čerpání a využívání podpory, účelnosti vynaložených nákladů projektu podle uzavřené smlouvy. Kontrola se dle odst. 2 provádí vždy po ukončení projektu. Pokud je doba řešení (a tedy i podpory) delší než 2 roky, je poskytovatel podpory VaVaI povinen provést kontrolu rovněž nejméně jedenkrát v průběhu řešení projektu. § 34 odst. 1 písm. d) ukládá poskytovateli podpory VaVaI povinnost kontroly využití účelové nebo institucionální podpory poskytnuté z jeho rozpočtové kapitoly, plnění cílů, pokud byly stanoveny, a zhodnocení dosažených výsledků. Zákon č. 130/2002 Sb. však nijak blíže nespecifikuje metodiku, resp. postup pro provádění kontrol projektu. Pouze zmiňuje metodiku pro hodnocení výsledků VaVaI a hodnocení ukončených programů, kterou vypracovává RVVI (viz § 35, odst. 2, písm. c) zákona č. 130/2002 Sb.). Metodiku pro evaluaci projektů tak při dodržení všech právních norem vztahujících se k využívání a kontrole veřejných prostředků nechává v kompetenci poskytovatelů podpory VaVaI. To však vede ke značné různorodosti způsobů hodnocení projektů a programů, aniž by byla zajištěna vazba na metodiku (kritéria) pro hodnocení a výběr projektů k podpoře, metodiku pro hodnocení výsledků VaVaI a metodologická kompatibilita s metodikami používanými ostatními poskytovateli podpory VaVaI.

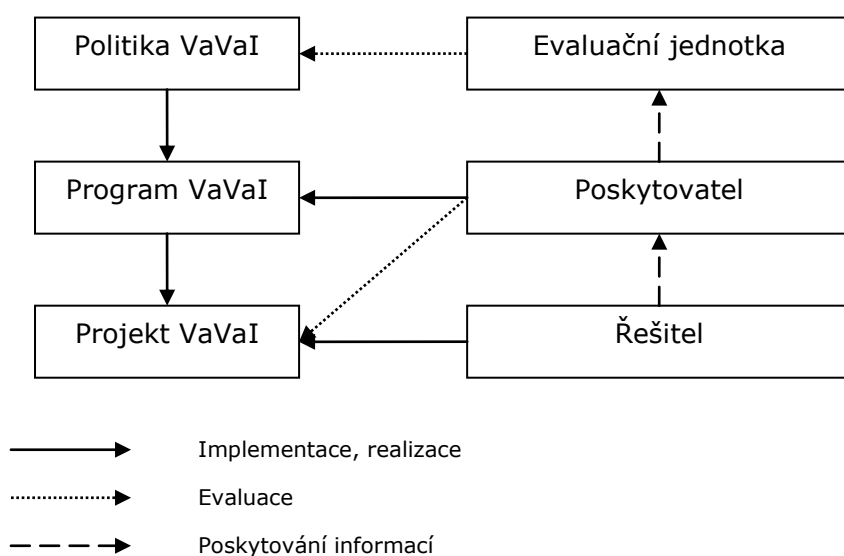
RVVI dle § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 130/2002 Sb. zodpovídá za hodnocení výsledků výzkumných organizací a výsledků ukončených programů dle platné metodiky pro hodnocení výsledků VaV a ukončených programů. V případě hodnocení programů provádí pouze celkové vyhodnocení ukončených programů na základě informací o výsledcích programů obsažených v IS VaVaI. Nemá však možnost přímo ovlivňovat kvalitu a průběh hodnocení programů (a projektů) prováděné jejich poskytovateli podpory VaVaI.

Výše zmíněné závěry Mezinárodního auditu systému VaVaI poukazují na nízkou objektivitu a vypovídací schopnost hodnocení programů prováděného poskytovateli podpory VaVaI. V souladu s obecně přijímanými praxemi vyspělých zemí doporučují v případě organizačního a kompetenčního zajištění hodnocení programů aplikovat „princip vodopádu“. Ten spočívá v oddělení zodpovědnosti organizací za přípravu a řízení programů na jedné straně a jejich evaluaci na straně druhé. Možná aplikace tohoto principu v systému podpory VaVaI v ČR je schematicky znázorněna na obrázcích č. 1 a 2. Obr. č. 1 ukazuje rozdělení kompetencí pro evaluace ex-ante, ex-post a hodnocení dopadů. Poskytovatel podpory VaVaI by zodpovídal pouze za hodnocení jím podpořeným projektů, přičemž by zajišťoval komunikaci s jejich řešiteli a předávání informací evaluační jednotce. Ta by zodpovíдалa za hodnocení programů. K tomu by využívala informace o výsledcích VaVaI obsažené v IS VaVaI a informace od poskytovatelů podpory VaVaI.

**Obr. č.1: Organizační zajištění ex-ante, ex-post evaluace a hodnocení dopadů**



**Obr. č. 2: Organizační zajištění interim evaluace**



Rozdělení kompetencí pro provádění interim hodnocení přináší obr. č. 2. Vzhledem k cíli a účelu tohoto druhu hodnocení by bylo vhodné, kdyby za průběžné hodnocení programů zodpovídal poskytovatel podpory VaVaI, který by posléze informace získané hodnocením předával evaluační jednotce.

Evaluační jednotka by teoreticky mohla být součástí instituce poskytovatele podpory VaVaI a v jeho organizační struktuře představovat samostatný útvar nezávislý na útvaru zodpovídajícím za přípravu a řízení programů, jako je tomu např. v zahraničních

agenturách Tekes, VINNOVA aj. Vzhledem k obvyklému způsobu fungování institucí poskytovatelů podpory VaVaI v ČR by však takové začlenění evaluační jednotky nebylo schopné dostatečným způsobem zajistit její nezávislost a objektivitu. Z tohoto důvodu se jeví příhodnější vytvoření samostatné jednotky, která bude organizačně, personálně a finančně nezávislá na poskytovatelích podpory VaVaI a tedy poskytovat nezávislé, objektivní a transparentní hodnocení s vysokou vypovídací hodnotou a využitelností pro efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Organizačně by taková evaluační jednotka mohla být začleněna do Úřadu Vlády ČR nebo Ministerstva financí. Organizační začlenění do Úřadu Vlády ČR se opírá o skutečnost, že hodnocení VaVaI metodicky zajišťuje a hodnocení ukončených programů provádí RVVI, resp. pro RVVI Odbor VaVaI Úřadu Vlády ČR. Nabízí se proto možnost, že by evaluační jednotka mohla být samostatným oddělením v rámci tohoto odboru. Důvodem začlenění evaluační jednotky do Ministerstva financí je, že toto ministerstvo má dbát na efektivní využívání prostředků státního rozpočtu. Vykonává tedy mj. určitou kontrolní funkci v oblasti využívání veřejných zdrojů. Zřízení evaluační jednotky a financování její agendy včetně financování interních a externích expertů je finančně náročnou aktivitou. Roční náklady lze odhadnout zhruba na 12-15 mil. Kč. Část těchto prostředků by bylo možné získat z rozpočtů hodnocených programů. § 3, odst. 2 písm. d) zákona č. 130/2002 Sb. totiž stanovuje, že až 2,5 % ročních prostředků poskytovatele podpory VaVaI na VaVaI může být věnováno administrativnímu zajištění programu, a to včetně jeho hodnocení. Pro založení evaluační jednotky, vytvoření metodik a vyškolení expertů v evaluační jednotce i na straně poskytovatelů podpory VaVaI by bylo možné využít prostředky Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost v rámci individuálního projektu národního.

V zemích s vyspělou evaluační kulturou je evaluace programů řešena formou veřejných zakázek. Výhoda realizace hodnocení touto formou spočívá zejména v nižší náročnosti na počet pracovníků věnujících se hodnocení a na škálu jejich expertních znalostí. Pracovníci mají obecnou specializaci na způsoby a metody evaluace, avšak nejsou experty na jednotlivé metody (např. na ekonomické hodnocení) či na různé obory (např. na biotechnologie). Obsahem jejich práce je zejména příprava zadávací dokumentace k veřejné zakázce, výběr zhotovitele a následné řízení veřejné zakázky. Předpokladem úspěšné realizace této formy hodnocení je existence dostatečného segmentu institucí (mohou to být např. poradenské firmy či výzkumné instituce), které mají hluboké znalosti a zkušenosti jak s evaluačními metodami, tak také disponují expertními znalostmi o VaVaI v jednotlivých oborech. Zkušenosti s evaluacemi (zejména s jejich kvalitou) operačních programů kofinancovaných ze Strukturálních fondů EU však ukazují, že takové instituce v ČR téměř neexistují. Další nevýhoda spočívá v nejednotném metodologickém přístupu evaluačních institucí a ve formulování závěrů a doporučení. To ztěžuje porovnávání závěrů a výsledků evaluace jednotlivých hodnocených programů.

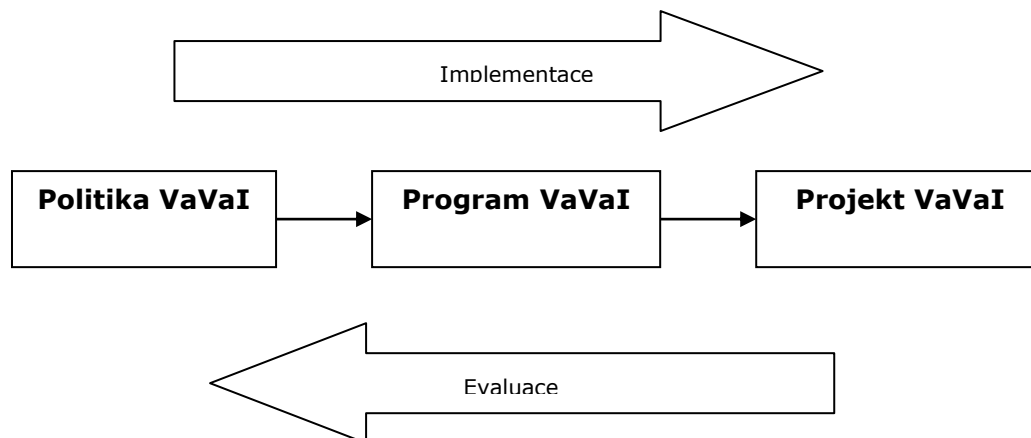
Evaluace VaVaI a programů na jejich podporu je dlouhodobá záležitost vyžadující systematický přístup spočívající v dlouhodobém a soustavném sběru informací, znalostí a vývoji a aplikaci metod. Jen takový přístup může zajistit požadovanou kvalitu a vysokou vypovídací schopnost evaluace. Aby se zajistila vysoká kvalita evaluace a porovnatelnost výsledků a závěrů hodnocení různých programů a vzhledem k přetrvávající odborné slabosti převážné většiny poradenských institucí působících v této oblasti by bylo vhodnější, kdyby evaluace programů nebyly řešeny formou veřejných zakázek pro každý jednotlivý program, ale spíše realizovány přímo evaluační jednotkou či ve spolupráci (např. v rámci výzkumného projektu) s jedinou institucí disponující vhodným expertním

zázemím. Velkým problémem evaluační jednotky může být zajištění vhodných pracovníků (odborníků pro hodnocení). Vhodné by bylo, kdyby se jednalo o pracovníky s předchozími zkušenosti z VaVaI, kteří by v oblasti evaluací získali teoretické i praktické zkušenosti v rámci studijních pobytů a kursů na prestižních zahraničních institucích věnujících se evaluacím. Evaluační jednotka by dále mohla externě spolupracovat s různými domácími odborníky v různých oborech VaVaI.

### 5.1.2 Systém hodnocení

Navrhovaný systém pro hodnocení programů, resp. pozice metodiky pro hodnocení programů v rámci metodik pro hodnocení VaVaI obecně, vychází z úvahy, že politika VaVaI je uskutečňována především jejími jednotlivými programy, jejichž cíle jsou posléze naplňovány podpořenými projekty. Tedy cíle politiky jsou rozpracovány do jednotlivých programů a jejich cíle dosahovány cíli projektů. Kritéria (a jejich indikátory) pro hodnocení plnění cílů jsou zohledněny (zapracovány, rozpracovány) v cílech a kritériích pro jejich hodnocení na úrovni programů. Podobně cíle programů a kritéria pro jejich hodnocení jsou zohledněny v cílech a kritériích na úrovni projektů. Evaluace však postupuje opačně. Programy VaVaI jsou hodnoceny na základě výstupů, výsledků a dopadů projektů, zatímco politika VaVaI (resp. její část, která je realizována prostřednictvím programů) je evaluována podle výstupů, výsledků a dopadů programů. Tato výchozí úvaha je schematicky znázorněna na obrázku č. 3.

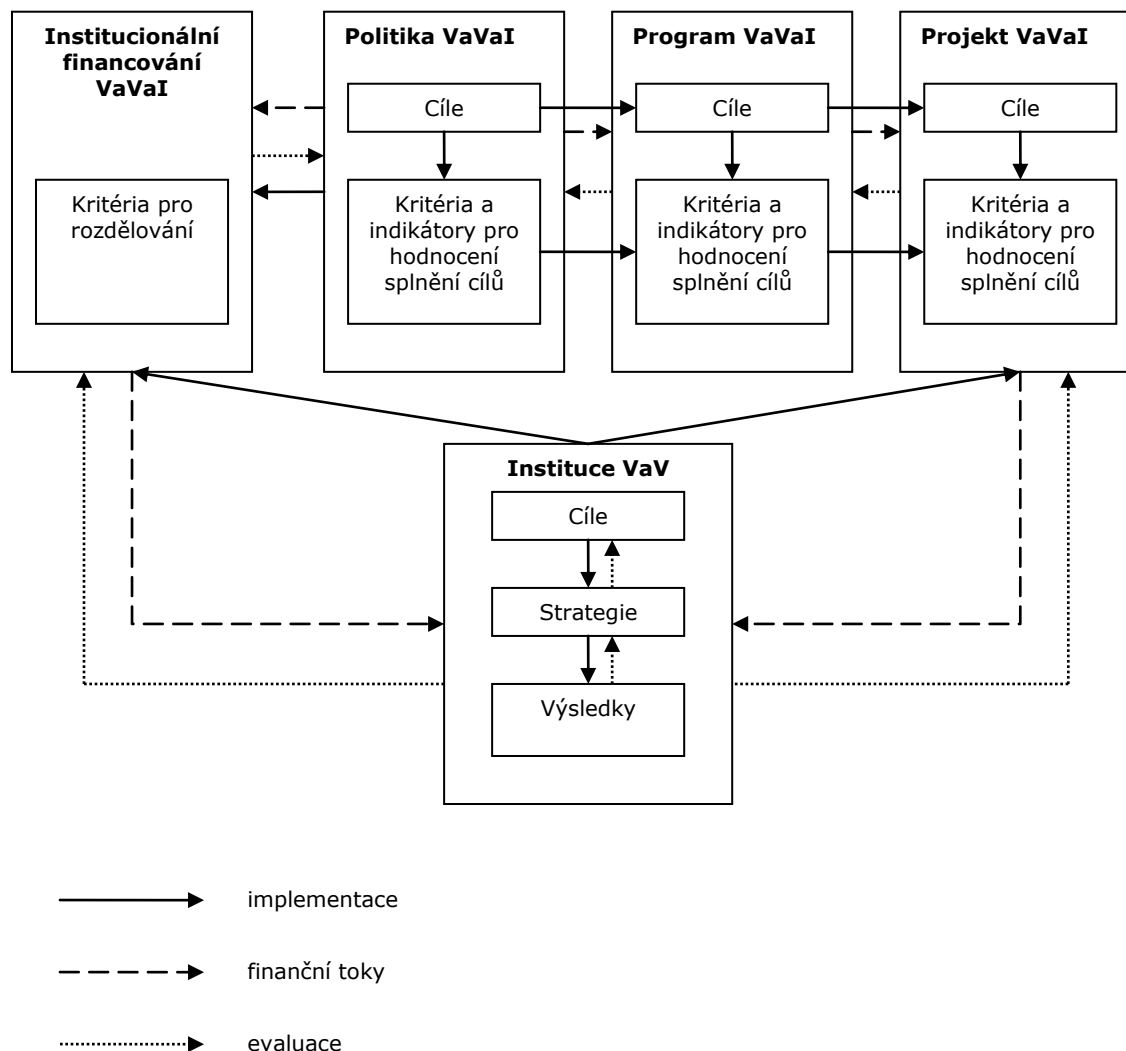
**Obr. č. 3: Schematické znázornění implementace a evaluace politiky a programu VaVaI**



Cíle a kritéria politiky, programů a jimi podpořených projektů jsou vzájemně provázány. Tyto vzájemné vazby doplněné ještě o finanční toky jsou lépe patrné na obrázku č. 4, který představuje základní výchozí rámec pro vytvoření metodiky (metodik) pro hodnocení programů. Základním stavebním kamenem znázorněného systému je politika VaVaI, jejíž značná část je realizována prostřednictvím institucionální podpory a programů VaVaI. Tato politika stanovuje nějaké cíle a kritéria pro jejich hodnocení. Současně vytváří určitá pravidla pro poskytování institucionální podpory. Cíle politiky a kritéria pro jejich hodnocení se promítají do cílů a kritérií programů VaVaI. Tyto cíle a kritéria by měly být v souladu s politikou (s jejími cíli a kritérii) a umožnit hodnocení politiky. Cíle a kritéria programů se zrcadlí v cílech a kritériích podpořených projektů.

Poslední částí systému je instituce VaV, která své aktivity realizuje a svých cílů dosahuje prostřednictvím institucionální a účelové (skrze projekty) podpory.

**Obr. č. 4: Schematické znázornění systému implementace a evaluace politiky a programů VaVaI**



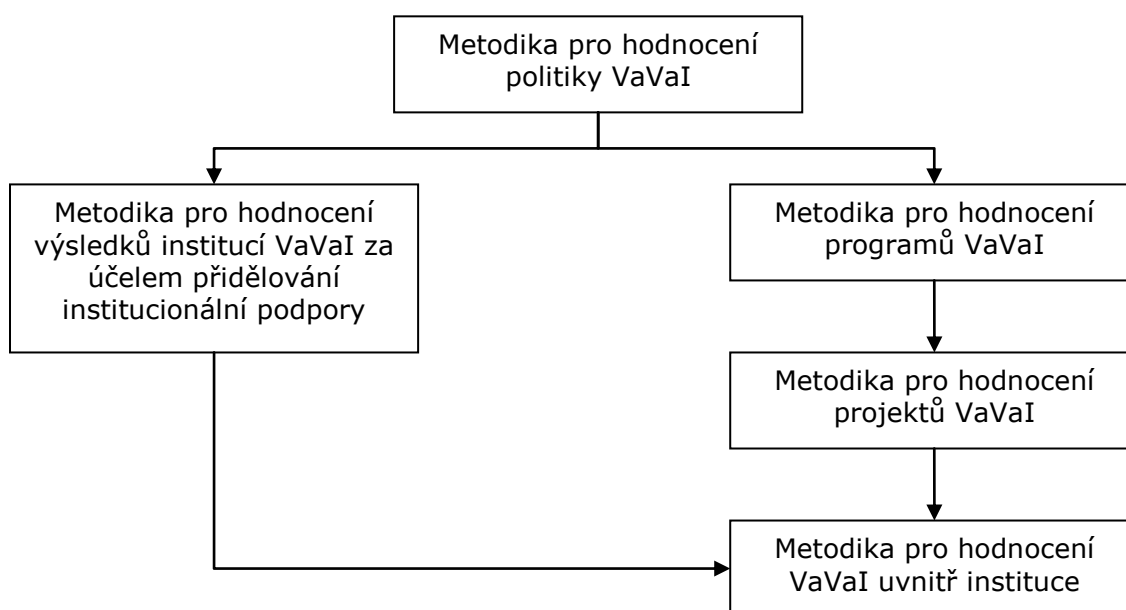
V celém systému existuje několik úrovní evaluace. Protože cíle základních stavebních jednotek systému jsou vzájemně provázány, jsou spolu úzce svázány i úrovně evaluace. Od cílů, strategií a výsledků institucí VaV, které jsou podpořeny institucionální a účelovou podporou, se přímo i nepřímo odvíjí jak hodnocení institucí pro potřeby rozdělování institucionální podpory, tak také jejich projektů financovaných skrze účelovou podporu. Jak bylo uvedeno výše, na hodnocení projektů navazuje hodnocení programů a posléze politik. V celém systému tedy působí 5 úrovní hodnocení:

- Hodnocení uvnitř instituce.
- Hodnocení instituce a jejích výsledků pro potřeby přidělení institucionální podpory.
- Hodnocení projektů VaVaI.

- Hodnocení programů VaVaI.
- Hodnocení politiky VaVaI.

Vzhledem ke vzájemné provázanosti úrovní hodnocení a skutečnosti, že veškeré hodnocení se v důsledku opírá o výsledky institucí VaVaI (tj. má stejnou datovou základnu), není možné jednotlivé úrovně hodnocení chápat a uskutečňovat odděleně, ale pouze v rámci celého systému. Podobně metodiky pro evaluaci na jednotlivých úrovních by neměly vznikat nezávisle, ale měly by na sebe hierarchicky navazovat. Hierarchie metodik je schematicky znázorněna na obrázku č. 5. Jako první by měla být vypracována metodika pro hodnocení politiky VaVaI. Ta by se neměla omezovat jen na oblast samotné politiky, ale měla by uvažovat i její dopady na celý systém a excelenci VaVaI. Na ni by měly navazovat metodiky pro hodnocení institucí za účelem stanovení výše institucionální podpory a hodnocení programů VaVaI. Posledně uvedená by dále měla být následována metodikou pro hodnocení projektů. Poslední úroveň představuje metodika pro hodnocení VaVaI uvnitř instituce VaVaI. Ta nejenže musí navazovat na metodiku hodnocení programů, ale i na metodiku pro hodnocení institucí za účelem stanovování institucionální podpory.

**Obr. č. 5: Systém metodik hodnocení VaVaI**



Zodpovědnost za tvorbu metodik, resp. metodických rámců shrnuje následující tabulka č. 1.

**Tab. č. 1: Zodpovědnost za tvorbu metodik VaVaI**

Metodika	Zodpovědnost za tvorbu
Metodika pro hodnocení politiky VaVaI	RVVI
Metodika pro hodnocení výsledků institucí VaVaI za účelem přidělování institucionální podpory	RVVI
Metodika pro hodnocení programů VaVaI	RVVI
Metodika pro hodnocení projektů VaVaI	Poskytovatel podpory VaVaI
Metodika pro hodnocení VaVaI uvnitř instituce	Instituce VaVaI

## 5.2 Druhy hodnocení

### 5.2.1 Monitorování

K zajištění efektivní a bezproblémové realizace by měl být průběh každého programu VaVaI monitorován. Jak bylo uvedeno v kapitole č. 2, monitorování poskytuje informace o realizaci aktivit a naplňování cílů podpořených projektů. V rámci monitorování se sleduje, zda průběh projektu, jeho realizované aktivity a průběžně dosahované výsledky odpovídají schválenému návrhu projektu. Pokud realizace projektu neodpovídá schválenému záměru, je možné v závislosti na rozsahu odchylky od záměru modifikovat schválený návrh projektu, přimět řešitele projektu, aby se při realizaci projektu držel návrhu, snížit dotaci, či zcela zrušit financování projektu. To v důsledku umožňuje, že po celou dobu realizace programu jsou finanční prostředky programu vynakládány v souladu s jeho cíli. Na základě monitorování projektů je možné monitorovat průběh programu, kdy se sleduje úroveň plnění cílů a aktivit programu prostřednictvím aktivit a průběžných výsledků podpořených projektů. Dále se při monitorování může sledovat efektivita implementace programu (tj. zdrojová náročnost implementace ve vztahu k celkové alokaci programu).

Informace získané při monitorování slouží zejména k efektivnímu řízení programu a pro interim a ex-post evaluace programů.

Monitorování programů VaVaI realizovaných v ČR by se tedy souhrnně mělo věnovat třem základním aspektům:

- Monitorování podpořených projektů.
- Monitorování naplňování cílů a aktivit programu.
- Monitorování implementace programu.

Při monitorování podpořených projektů by se na základě informací o podpořených projektech poskytovaných řešiteli projektů mohly sledovat především tyto okruhy:

- Aktivity projektů odpovídají schválenému návrhu projektu (projektové žádosti).
- Výsledky projektu odpovídají schválenému návrhu projektu.



- Personální zabezpečení a personální kapacita odpovídají schválenému návrhu projektu.
- Čerpání finančních prostředků odpovídá schválenému zadání projektu.

Monitorování naplňování cílů a aktivit programu by se mělo zaměřovat především na tyto oblasti:

- Úroveň naplňování cílů a aktivit programů (tj. průběžné percentuální naplnění kvantifikovaných cílů a aktivit programu).
- Čerpání finančních prostředků programu ve vztahu k naplňování cílů a aktivit programu.

Monitorování implementace programu by mohlo sledovat zejména tyto oblasti:

- Personální zabezpečení implementace včetně rozdělení pracovních činností, rozdělení pravomocí, odborné způsobilosti a personálních nákladů.
- Dodržování harmonogramu programu.
- Dodržování pracovních postupů a úkonů při implementaci programu.
- Náklady na implementaci.

Monitorování podpořených projektů a naplňování cílů a aktivit programů by mělo vycházet z monitorovacích ukazatelů. Při stanovování zaměření monitorovacích ukazatelů se ve vyspělých zemích vychází z konceptu SMART. Ten stanovuje, že cíle a následně indikátory pro jejich hodnocení musí být specifické (Specific), měřitelné (Measurable), uznané (Accepted), realistické (Realistic) a časově ohraničené (Time-dependent) [7]. Ukazatele by měly být definovány tak, aby co nejlépe popisovaly sledovaný aspekt, výsledek programu či projektů. Při výběru vhodných ukazatelů by měla být zohledněna snadnost a náklady na jejich získávání. Náklady na získání hodnot ukazatelů by neměly převyšovat jejich vypovídací hodnotu. Při výběru ukazatelů je možné vycházet z těchto kritérií [34]:

- Relevance – musí být jasná vazba mezi ukazatelem a cíle, resp. sledovaným jevem.
- Snadná dostupnost – získání údajů o hodnotách ukazatelů musí být snadno dostupné s nízkými náklady.
- Věrohodnost – ukazatele musí být jednoznačné, snadno interpretovatelné a věrohodné.
- Uzané – ukazatele musí být prodiskutovány a schváleny.
- Robustnost – ukazatele musí být odolné vůči manipulaci zodpovědnými pracovníky a musí být jednoznačně interpretovatelné.
- Nákladová efektivita – přínosy monitorování a důvěryhodnost výsledků monitorování nesmí převážet náklady na získání dat.

Monitorovací ukazatele by měly být hierarchicky rozděleny na ukazatele pro měření výstupů, výsledků a dopadů. Ukazatele pro hodnocení výstupů měří okamžité efekty programu, jako např. počet podpořených projektů, počet výzkumníků, doktorandů zapojených do projektů apod. Ukazatele pro hodnocení výsledků měří výsledky v obvyklém slova smyslu, tedy např. výsledky VaVaI či uplatnění výsledků. Ukazatele pro hodnocení dopadů měří širší efekty na společnost a hospodářství.

Monitorování výrazně usnadní využití elektronického monitorovacího systému, do něhož příjemci podpory průběžně či po uplynutí určitého časového období definovaného ve smlouvě o poskytnutí podpory zadávají informace o výsledcích a aktivitách projektů apod. a administrátoři programu informace o využití zdrojů programu a realizaci aktivit (etap). Monitorovací systém by měl umožnit efektivní a snadnou správu informací o projektech a programu, přičemž by měl mít predefinované určité kontrolní funkce (např. kontrolu pravdivosti výsledků, automatické provádění analýzy rizik apod.).

#### 5.2.2 Ex-ante hodnocení

Každý nový program VaVaI by měl podstoupit ex-ante hodnocení. Jeho hlavním cílem je posoudit celkové zaměření programu, shodu jeho cílů se strategickými záměry a soulad s dokumenty národních politik a reálnost naplnění cílů a aktivit programu ve vztahu k alokovaným finančním prostředkům. Podle doporučení Evropské komise [34, 35] by se ex-ante hodnocení mělo realizovat v době přípravy programu, aby se na základě jeho výsledků mohly upravit cíle programu a celkově se zvolila nejvhodnější varianta z hlediska efektivity dosažení cílů a vytvořené přidané hodnoty (celkových přínosů programu). V kontextu procedury přípravy a schvalování programů VaVaI v ČR by bylo vhodné, kdyby se ex-ante evaluace prováděla bezprostředně po dokončení přípravy programu a před zahájením meziresortního připomínkového řízení. Zpráva z ex-ante evaluace by se mohla stát nedílnou součástí znění programu při jeho připomínkování a schvalování.

Ex-ante evaluace by se mohla zaměřovat na tyto oblasti:

##### a) Nastavení cílů

- Relevance cílů programu v kontextu anticipovaného světového vývoje ve VaVaI. Hodnotitelé posoudí, zda jsou cíle programu a jeho aktivity v souladu se světovými trendy v daném oboru VaVaI, a jestli jsou relevantní k předpokládanému světovému vývoji v daném oboru.
- Reálnost splnění cílů. Hodnocení se zaměří na to, zda jsou cíle definovány dostatečně specificky, jsou měřitelné, realistické a časově ohraničené.
- Reálnost splnění cílů ve vztahu k alokaci programu a efektivita jejich dosažení. Zjišťuje se, zda je s danou finanční alokací programu možné dosáhnout cílů programu, zda není finanční alokace příliš velká či naopak malá.
- Relevance cílů programu ve vztahu k očekávaným výsledkům. Hodnotitelé zjistí, zda ve vztahu k cílům a aktivitám programu jsou správně definovány očekávané výsledky programu (nikoliv druhy výsledků, ale skutečné výsledky).
- Soulad cílů programu se strategickými a koncepčními materiály (např. NP VaVaI, resortní koncepce apod.). Hodnotitelé posoudí, do jaké míry program zohledňuje strategické a koncepční materiály relevantní danému oboru, které existují na úrovni ČR a EU.

##### b) Synergie s jinými programy VaVaI. Hodnocení se zaměří na posouzení synergie s programy VaVaI realizovanými v ČR a v EU, přičemž se zaměří zejména na to, jak je tato synergie zohledněna v programu.

c) Zkušenosti z předchozích programů

- Jak byly využity výsledky z hodnocení předchozích programů. Hodnotitelé posoudí způsob využití informací z evaluací předchozích programů a využití zkušeností získaných z jejich implementace.

d) Implementace programu

- Rozsah a kvalita lidských zdrojů. Hodnotí se počet pracovníků implementace, jejich odbornost a rozdělení činností.
- Implementační struktura. Sledují se jednotlivé aktivity implementace, kompetence a jejich rozdělení mezi jednotlivé organizační útvary poskytovatele podpory VaVaI.

e) Monitorování a evaluace

- Nastavení ukazatelů pro měření výstupů, výsledků a dopadů programu. Hodnotitelé se zaměří na posouzení vypovídací schopnosti ukazatelů ve vztahu k cílům a aktivitám programu.
- Zajištění získání informací o naplňování monitorovacích ukazatelů. Zjišťuje se způsob a náklady na získání hodnot monitorovacích ukazatelů.
- Nastavení monitorovacího systému. Hodnotitelé posoudí strukturu, obsah a funkčnost použitého monitorovacího systému
- Evaluační plán. Hodnotí se harmonogram a navržený způsob budoucí evaluace programu.

f) Podpořené projekty

- Možná rizika a nedostatky podpořených projektů. Hodnotitelé se zaměří na posouzení rizik, které mohou vyvstat při řešení projektů a posoudí, zda tato rizika jsou dostatečně reflektována v programu.
- Zajištění udržitelnosti projektů. Sleduje se, jak je zajištěno, že aktivity projektů budou pokračovat po skončení programu, a jak bude zajištěna další existence vybudovaných výzkumných pracovišť, týmů a konsorcií.

g) Výsledky programu

- Relevance druhů výsledků ve vztahu k cílům programu. Hodnotitelé posoudí, zda jsou definované druhy výsledků v souladu s cíli a aktivitami programu.
- Relevance předpokládaných výsledků ve vztahu k výsledkům a trendům v daných oborech VaVaI v zahraničí. Hodnotí se, zda kvalita a zaměření očekávaných výsledků odpovídá světovým trendům v daných oborech, zda předpokládané výsledky již ve světě neexistují.
- Využití výsledků projektů po jejich ukončení – Hodnotitelé se zaměří na popis mechanismu pro využití výsledků a pro přenos poznatků do praxe.

h) Dopady programu

- Socioekonomické dopady. Hodnotitelé posoudí očekávané přímé a nepřímé dopady na sociální a ekonomický vývoj ČR, případně světa.

- Dopady na aktivity VaVaI. Hodnotí se očekávané dopady na další aktivity VaVaI podpořených institucí a obecně na další vývoj oborů VaVaI.

Ex-ante evaluace by s využitím kvalitativních metod a formativního přístupu realizoval panel expertů. Ten by se skládal ze dvou dílčích panelů – domácího a mezinárodního. Jejich rozsah a složení by se odvíjely od povahy, zaměření a velikosti programů. Dále by se do hodnocení zapojila evaluační jednotka definovaná v předchozí kapitole. Následující tabulka ukazuje rozdělení činností ex-ante hodnocení mezi tyto dva dílčí panely.

**Tab. č. 2: Zapojení panelů do aktivit ex-ante hodnocení**

Aktivita	Mezinárodní panel	Domácí panel	Evaluační jednotka
relevance cílů programu v kontextu anticipovaného světového vývoje ve VaVaI.	ANO		
reálnost splnění cílů	ANO		
reálnost splnění cílů ve vztahu k alokaci programu a efektivita jejich dosažení	ANO		
relevance cílů programu ve vztahu k očekávaným výsledkům	ANO		
soulad cílů programu se strategickými a koncepčními materiály			ANO
synergie s jinými programy VaVaI		ANO	
zkušenosti z předchozích programů			ANO
rozsah a kvalita lidských zdrojů			ANO
implementační struktura			ANO
nastavení ukazatelů pro měření výstupů, výsledků a dopadů programu		ANO	
zajištění získání informací o naplňování monitorovacích ukazatelů			ANO
nastavení monitorovacího systému			ANO
evaluační plán			ANO
možná rizika a nedostatky podpořených projektů		ANO	
zajištění udržitelnosti projektů		ANO	
relevance druhů výsledků ve vztahu k cílům programu		ANO	
relevance předpokládaných výsledků ve vztahu k výsledkům a trendům v daných oborech VaVaI v zahraničí	ANO		
využití výsledků projektů po jejich ukončení		ANO	
socioekonomické dopady	ANO, ve světě	ANO, v ČR	
dopady na aktivity VaVaI	ANO, ve světě	ANO, v ČR	

Jakkoliv je zapojení zahraničních expertů do hodnocení finančně náročné, jejich neocenitelná výhoda spočívá v nestrannosti, objektivitě a mezinárodním nadhledu. Při

výběru domácích odborníků je třeba se vyvarovat zapojení potenciálních příjemců, protože by mohli usilovat o změnu programu ve svůj prospěch.

Výsledkem hodnocení by měla být hodnotící zpráva, která by měla obsahovat hlavní závěry z hodnocení a doporučení pro možnou úpravu programu. Zpráva by se měla stát nedílnou součástí programu při jeho mezíresortním připomínkovém řízení a schvalování.

### 5.2.3 Průběžné hodnocení

Interim evaluace by se v závislosti na délce trvání programu měla u kratších programů realizovat přibližně v polovině jejich trvání a u déle trvajících programů dvakrát případně i vícekrát. Při určování doby pro provedení průběžného hodnocení by měl být zohledněn harmonogram programu a možná rizika a kritická místa v časovém vývoji projektů. Pokud je program realizován prostřednictvím několika výzev (veřejných soutěží), mezi nimiž je dostatečně dlouhé časové období (např. 2 roky), je možné další výzvu vyhlásit na základě výsledků průběžného hodnocení. Možnými riziky a kritickými místy programů, které rozhodují o uskutečnění evaluace, mohou být např. dlouhá doba realizace podpořených projektů, nestejně termíny ukončování projektů, postupné snižování veřejné podpory v projektech apod.

Interim evaluace vychází z výsledků ex-ante hodnocení, které identifikuje řadu potenciálně problematických oblastí a jevů, které mohou nastat při realizaci programu. Z hlediska objektu hodnocení může být interim evaluace rozdělena do dvou základních druhů:

- Hodnocení výsledků a průběhu programu.
- Hodnocení implementace programu.

Obecně by se interim evaluace měla provádět zejména z následujících důvodů, z nichž první dva se váží k průběhu programu a poslední k systému jeho implementace:

- Zjištění pokroku v plnění cílů a realizaci aktivit programu.
- Zjištění účelnosti vynaložených finančních prostředků.
- Efektivní implementace programu.

Při **zjišťování pokroku v plnění cílů** a aktivit programu se sleduje, do jaké míry dosavadní výsledky podpořených projektů přispívají k plnění cílů a aktivit programu. Hodnocení může být založeno na využití kvalitativního a kvantitativního přístupu. Kvantitativní přístup využívá monitorovací ukazatele výstupů a výsledků a sleduje procentuální naplňování kvantitativně vyjádřených cílů. Kvalitativní přístup může být využitelný v případě, že dosud nebyly vytvořeny kvantifikovatelné výsledky. Spočívá v expertním posouzení aktivit projektů a jejich relevanci k cílům programu. Vzhledem k finanční a časové náročnosti se expertní posouzení kvality výsledků nemusí provádět vždy či v případě všech výsledků. Pokud jsou výsledkem publikace, je možné jako určitý ukazatel kvality využít to, zda se jedná o články v zahraničních impaktovaných časopisech či monografie vydané prestižními světovými nakladatelstvími. Možné je také hodnocení kvality provést na základě vzorku výsledků vybraných náhodným výběrem či na základě analýzy rizik projektů. Expertní hodnocení mohou provádět experti zapojení do rady programu. Při hodnocení pokroku v plnění cílů programu by se mělo odpovědět zejména na následující otázky:

- Jaké jsou dosavadní výsledky programu?
- Jsou tyto výsledky dosahovány v souladu s předpokládaným časovým plánem?
- Jsou tyto výsledky relevantní cílům programu?
- Přispívají k naplňování cílů programu?
- Jaká je míra splnění cílů programu?

**Zjištění účelnosti vynaložených finančních prostředků** spočívá ve zhodnocení uskutečněných nákladů vzhledem k vytvořeným výsledkům, jejich spektru, počtu a kvalitě. Při hodnocení je možné aplikovat kvantitativní i kvalitativní přístup. Kvantitativní přístup sleduje čerpání finančních prostředků a jejich využití v souvislosti s vytvořenými druhy a počty výsledků a počtem pracovníků podílejících se na jejich vytvoření. Kvalitativní přístup spočívá v expertním posouzení souladu kvality výsledků a využitých finančních prostředků. Při hodnocení účelnosti vynaložených finančních prostředků by měly být odpovězeny následující otázky:

- Jaké je čerpání finančních prostředků programu?
- Jaký je poměr mezi čerpáním (využitím) finančních prostředků a druhy a kvalitou výsledků?
- Odpovídá kvalita výsledků vynaloženým finančním prostředkům?

Při hodnocení **efektivní implementace programu** se zjišťuje, zda nedochází k nějakým organizačním, personálním a finančním nedostatkům v řízení programu. Cílem je zajistit maximální efektivitu a transparentnost administrace programu. Svým způsobem se jedná o interní audit pracoviště. Hodnocení by tedy mohl provádět útvar interního auditu poskytovatele podpory VaVaI. Hodnocení úzce navazuje na výsledky ex-ante hodnocení. Hodnotitelé by měli zhodnotit, zda skutečný systém implementace odpovídá původním předpokladům a měli by zodpovědět zejména následující otázky:

- Je dodržován jednotný postup při administraci projektů? Jsou jednotlivé kroky administrace logické a logicky na sebe navazují?
- Jsou jednotlivé kroky administrace dostatečně personálně zabezpečeny a mají administrátoři programu patřičnou kvalifikaci?
- Jaké jsou skutečné náklady na administraci programu?

Při interim evaluaci se používá sumativní a formativní přístup, přičemž formativní převládá. Hodnocení by mělo identifikovat slabá místa v realizaci a implementaci programu a poskytnout doporučení k jejich odstranění, či doporučení k modifikaci cílů a aktivit programu.

#### 5.2.4 Ex-post hodnocení

Ex-post hodnocení se provádí po ukončení programu, resp. všech jím podpořených projektů. Jeho cílem je zhodnotit celý průběh programu, výsledky, splnění cílů programu a celkovou efektivitu vynaložených prostředků programu.

V zájmu zajištění určité formální porovnatelnosti výsledků a závěrů ex-post hodnocení různých programů VaVaI (ať již paralelně běžících programů či programů na sebe navazujících) je vhodné, aby hodnocení mělo jednotný obsah a dodržovalo jednotnou strukturu. Struktura hodnocení by mohla být tato:

- a) Výsledky programu. Hodnotí se spektrum (druhy) výsledků, počet výsledků, kvalita výsledků (např. patent, článek v zahraničním impaktovaném časopisu apod.). Současně se provádí hodnocení kvality výsledků v porovnání s výsledky daného oboru v zahraničí.
- b) Splnění cílů programu. Hodnocení se zaměřuje na relevanci výsledků programu ve vztahu k cílům programu a sleduje míru splnění (kvantifikovaných) cílů programu. Pokud nelze míru splnění cílů hodnotit podle monitorovacích ukazatelů, lze pro hodnocení využít expertní panel.
- c) Využití výsledků programu. Hodnotitelé zjišťují způsob přenosu a využití znalostí (technologií) vytvořených v rámci programu (projektů). Sleduje se přenos výsledků do aplikační sféry, způsob využití aplikační sférou a využití pro další (navazující) aktivity VaVaI původce poznatku.
- d) Lidské zdroje. Sleduje se zapojení a kvalita lidských zdrojů podpořených programem (např. počet a struktura výzkumníků zapojených do projektů, počet doktorandů, zapojení zahraničních výzkumníků apod.).
- e) Instituce VaV. Hodnotí se zapojení institucí VaV do řešení aktivit programu (projektů) (např. počet a struktura institucí VaV zapojených do projektů, úloha jednotlivých institucí v projektech apod.).
- f) Spolupráce s aplikační sférou. Provádí se hodnocení zapojení subjektů aplikační sféry do řešení projektů (hodnotit se může např. úloha subjektů aplikační sféry v projektech, jejich podíl na zajištění udržitelnosti aktivit projektů a výzkumných týmů, jejich finanční spoluúčast, vytváření konsorcií, finanční spoluúčast, zajištění udržitelnosti projektů apod.)
- g) Čerpání finančních prostředků. Sleduje se využití finančních prostředků programu (např. jaký podíl prostředků byl skutečně využit, jaké bylo zapojení soukromých zdrojů apod.)
- h) Efektivita využití zdrojů programu. Hodnotí se počet a kvalita výsledků a lidské zdroje ve vztahu k finančním prostředkům programu (veřejným a soukromým). Hodnotit lze také efektivitu využití lidských zdrojů jako poměr počtu a kvality lidských zdrojů na jedné straně a počtu a kvality výsledků na straně druhé.
- i) Implementace programu. Provádí se hodnocení kvality řízení (administrace) programu (např. z hlediska lidských zdrojů, jednotlivých kroků administrace, transparentnosti, spokojenosti na straně příjemců apod.).
- j) Zpětné posouzení východisek programu a cílů. Hodnotí se výsledky programu (včetně jejich využití či vztahu podnikatelské a akademické sféry) ve vztahu k východiskům programu (doložených podkladovými statistickými a jinými podkladovými analýzami) a sleduje se jejich změna (vývoj) v průběhu realizace programu (lze provést také kvantitativní hodnocení příspěvku programu ke změně výchozí situace).
- k) Doporučení pro přípravu navazujícího programu a nové politiky VaVaI. Nezbytnou součástí ex-post hodnocení by mělo být shrnutí silných a slabých stránek programu a stanovení doporučení pro tvorbu navazujících programů, nástrojů a nové politiky VaVaI.

Při ex-post hodnocení se kombinuje sumativní a formativní přístup stejně jako kvantitativní a kvalitativní metody. Jejich kombinace nastává při hodnocení všech výše uvedených oblastí hodnocení. Jak bylo uvedeno výše, ex-post evaluaci provádí evaluační jednotka. K hodnocení využívá různé tematicky (oborově) zaměřené expertní skupiny, z nichž hlavní (a pro hodnocení nezbytná) expertní skupina by měla být zaměřena na hodnocení kvality výsledků programu. Do této expertní skupiny by měli být zapojeni zahraniční hodnotitelé, kteří dokáží nestranně zhodnotit kvalitu výsledků a provést jejich mezinárodní porovnání. Další expertní skupiny mohou být vytvářeny v závislosti na povaze a zaměření hodnoceného programu VaVaI.

#### 5.2.5 Hodnocení dopadů

Jak bylo uvedeno v kapitole 2, představuje hodnocení dopadů specifický druh ex-post evaluace. Jeho cílem je posoudit celkové přínosy (dopady) výsledků programu zejména k sociálnímu a ekonomickému vývoji ČR, resp. v případě přelomových výsledků i světovému vývoji. Kromě vlivu na ekonomický a sociální rozvoj se hodnocení může zabývat také vlivem na VaVaI aktivity podpořených institucí a na životní prostředí (význam hodnocení dopadů na životní prostředí vzrůstá se sílícím akcentem na ekoinovace).

Hodnocení dopadů by mělo být realizováno s několikaletým časovým odstupem od ukončení programu, aby se jeho dopady mohly dostatečně projevit. Tento časový interval může být pro různé programy odlišný v závislosti na jejich povaze a zaměření. Může se pohybovat např. od cca 3 let (v případě aplikovaného společenskovedního výzkumu a uplatnění jeho výsledků v právních normách) až po 10-20 let. Hodnocení dopadů po takto dlouhém období provádí např. agentura VINNOVA [36], která se při stanovování délky časového období, po kterém se hodnocení provádí, opírá o teoretické poznatky a poznatky výzkumu sledujícího dobu plného uplatnění poznatku VaV od jeho objevu.

Při stanovování časového období, po kterém se provádí hodnocení dopadů, je však třeba zohlednit i praktickou stránku hodnocení spočívající v získání poznatků pro tvorbu nových programů, politik a nástrojů podpory VaVaI. Z takového praktického hlediska se doba 10-20 let jeví jako poměrně těžko uplatnitelná. Ačkoliv neexistují obecně přijímaná doporučení pro stanovování délky tohoto období, lze s jistými zjednodušeními v oblasti uplatnitelnosti a využití poznatků navrhnout jako vhodnou dobu 5leté časové období. Po jeho uplynutí lze dostatečně spolehlivě říci, zda a jak jsou poznatky (výsledky VaV) dále využívány, a pokud jsou využívány v podobě inovací, lze hodnotit i jejich hospodářské dopady přinejmenším na firmu, která je využívá.

Hodnocení dopadů programů VaVaI by mělo sledovat následující oblasti:

- a) Využití výsledků. V návaznosti na ex-post hodnocení se zjišťuje využití výsledků aplikační sférou a jejich původci. V případě aplikační sféry se sleduje jejich využití v podobě inovací, přínos inovace (např. posílení konkurenceschopnosti firmy na stávajícím trhu, získání nového trhu apod.) a návaznost jejich VaV aktivit na původní poznatek (výsledek VaV). U využití výsledku jeho původcem se sleduje, jak je výsledek využíván pro navazující aktivity VaV a jak se zvyšuje prestiž (povědomí) instituce původce.
- b) Dopady na instituci VaVaI. Hodnotí se dopady výsledků podpořených projektů na aktivity podpořených institucí ve smyslu jejich aktivit VaV (zkvalitnění, rozšíření spektra apod.), rozvoje lidských zdrojů (např. habilitace, profesury, disertace jako



produkt výsledků projektu), mezinárodní spolupráce (zapojení do mezinárodních projektů, mezinárodní mobilita) či výuky (rozvoj a vznik nových akreditovaných studijních oborů).

- c) Dopady na sociální rozvoj. Zjišťují se celkové dopady na rozvoj společnosti v určitém území (ČR, EU apod.). Lze např. hodnotit dopady na životní úroveň, zdraví obyvatel, naději dožití, populační vývoj, hodnotový žebříček, změny chování společnosti apod.
- d) Dopady na ekonomický rozvoj. Hodnotí se celkové dopady na makroekonomický vývoj určitého území (ČR, EU apod.). Dopady programu se sledují na základě makroekonomických ukazatelů (např. růst HDP, míra nezaměstnanosti, tvorba fixního kapitálu, hodnoty exportu apod.).
- e) Dopady na životní prostředí. Sleduje se vliv na produkci odpadů, znečištění vody, ovzduší, energetická náročnost, surovinová náročnost apod.
- f) Dopady na poskytovatele podpory VaVaI. Hodnotitelé se zaměří na hodnocení změn v přípravě programů, politik a nástrojů a v řízení programů.
- g) Doporučení pro přípravu navazujícího programu a nové politiky VaVaI. Hodnotitelé shrnou silné a slabé stránky připraví doporučení k přípravě programů a politik.

Hodnocení dopadů je velmi náročnou aktivitou vyžadující vysoké odborné znalosti v mnoha oborech (nejen v oborech VaVaI, na které byl program zaměřen, ale také v sociálních vědách, životním prostředí a managementu) a schopnosti vyvíjet a využívat sofistikované kvantitativní (např. vícerozměrné statistické metody, ekonometrie apod.) a kvalitativní metody. Lze předpokládat, že evaluační jednotka nebude disponovat odborníky pokrývajícími všechny požadované obory. Proto je nezbytné při realizaci hodnocení dopadů úzce spolupracovat s externími experty, a to včetně zahraničních expertů, kteří disponují silným metodologickým zázemím, mezinárodními zkušenostmi a požadovaným nadhledem.

## 6. Hodnocení programů v přechodném období

Jak je zřejmé z kapitoly 5, metodiky hodnocení programů nemohou vznikat a působit izolovaně, ale musí být součástí celého širokého systému hodnocení VaVaI, který kromě metodiky hodnocení programů v sobě zahrnuje zásady tvorby programů (ty udávají způsob definování cílů, aktivit, monitorovacích ukazatelů, systémů implementace apod.), a metodiku hodnocení institucí VaVaI (pro rozdělování institucionální podpory). Tento systém však dosud nebyl vytvořen. Při jeho vytváření je třeba dbát zásady, že jednotlivé metodiky musí vznikat současně, aby se zajistila jejich vzájemná provázanost a využitelnost informací využívaných a vznikajících při jednotlivých úrovních hodnocení. Nicméně s hodnocením právě probíhajících a končících programů nelze čekat než bude celý systém vytvořen. Vzhledem k zajištění určité kontinuity hodnocení, používaných postupů a metod je pro překlenutí tohoto období vhodné modifikovat stávající metodiku hodnocení programů.

Struktura hodnocení a hodnotící zprávy by mohla vycházet ze současné struktury. Větší pozornost by však byla věnována hodnocení splnění cílů programu, kvalitě výsledků a jejich využití a hodnocení efektivity programu. Níže je uvedena modifikovaná struktura hodnocení a hodnotící zprávy:

- a) Základní údaje o schváleném programu.
  - Základní údaje jako kód a název programu, jeho případné členění na podprogramy.
  - Doba realizace programu.
  - Identifikace poskytovatele podpory VaVaI a schvalovatele.
  - Navržené celkové náklady na dobu trvání programu.
  - Znění cílů a priorit.
- b) Hodnocení implementační struktury (rozdělení činností, kompetencí, lidské zdroje vyčleněné na realizaci programů, náklady na implementaci).
- c) Podmínky pro přijetí návrhu projektu a kritéria hodnocení návrhů projektu a jejich soulad s cíli.
  - Zhodnocení hodnotících a výběrových kritérií projektů (hodnocení kvality projektů, hodnocení souladu s cíli programu, hodnocení personálního zajištění, hodnocení finanční stránky apod.).
  - Zhodnocení souladu cílů podpořených projektů s cíli programu.
- d) Údaje o realizaci programu.
  - Základní údaje o realizaci programu (např. počet veřejných soutěží, počet podaných návrhů, počet podpořených projektů apod.).
  - Zhodnocení průběhu programu – jaké vyvstaly nedostatky při řešení podpořených projektů, kolik projektů bylo předčasně ukončeno a z jakého důvodu.
- e) Skutečné výdaje na uskutečnění programu a důvod změn.

- Skutečné výdaje programu a skutečné výdaje programu plynoucí ze státního rozpočtu.
  - Využití soukromých zdrojů.
- f) Výsledky řešení programu a jejich využití.
- Druhy a počet výsledků podle jednotlivých druhů.
  - Kvalita výsledků.
  - Porovnání výsledků a jejich kvality se stavem v zahraničí v době ukončení programu.
  - Využití výsledků. Popis a zhodnocení konkrétního využití výsledků.
  - Přínos z využití. Popis a zhodnocení konkrétních přínosů pro subjekty aplikační sféry a pro rozvoj společnosti a hospodářství včetně kvantifikace (pokud je možná).
- g) Hodnocení splnění cílů programu.
- Porovnání kvality a přínosu výsledků s cíli programu.
  - Hodnocení míry splnění programu.
- h) Zhodnocení efektivity programu.
- Zhodnocení míry splnění cílů vzhledem k finančním prostředkům programu.
  - Zhodnocení kvality a přínosů výsledků vzhledem k finančním prostředkům programu.
- i) Závěr, doporučení pro případný navazující program.

Hodnocení programů by nadále prováděli jejich poskytovatelé podpory VaVaI, avšak s tím, že by se posílila úloha RVVI (resp. Odboru výzkumu, vývoje a inovací Úřadu vlády ČR) jakožto kontrolního subjektu, který by měl právo v případě nízké kvality poskytovateli podpory VaVaI vrátit k přepracování zprávu z hodnocení. Do hodnocení by se ve větší míře měli zapojit externí hodnotitelé. Do hodnocení souladu cílů podpořených projektů s cíli programu a hodnocení hodnotících a výběrových kritérií by se mohli zapojit hodnotitelé projektových žádostí. Pro hodnocení kvality výsledků, jejich využití a přínosů a hodnocení míry splnění cílů programu by mohl být vytvořen panel expertů, který by se skládal ze členů rady programu, hodnotitelů projektů a zahraničních expertů. Vzhledem k dosavadní kvalitě hodnocení programů jejich poskytovateli podpory VaVaI se zapojení zahraničních expertů jeví jako nezbytné. Zbylé části hodnocení by mohli provádět sami poskytovatelé podpory VaVaI, přičemž by mohli dle svého uvážení a personálních kapacit využívat externí experty.

Hodnocení kvality výsledků by se mohlo skládat ze dvou kroků:

- Automatizované hodnocení na základě kvality výsledků v jednotlivých druzích výsledků (kdy by v závislosti na povaze a zaměření programu a oboru VaVaI za nejvyšší výsledky mohly být považovány např. články v zahraničních impaktovaných časopisech, patenty u Evropského patentového úřadu apod. a za méně kvalitní články v domácích časopisech, užité a průmyslové vzory apod.). Pro takové hodnocení by bylo vhodné, kdyby hodnotitelé pro každý program podle druhů výsledků stanovili stupně kvality (např. světově nadprůměrná kvalita, světově

průměrná kvalita, domácí nadprůměrná kvalita, domácí průměr, domácí podprůměr) a na tomto základě stanovily procentuální zastoupení výsledků v jednotlivých stupních. Po stanovení stupňů kvality by se s využitím údajů v IS VaVaI výsledky mohly strojově rozřadit do odpovídajících stupňů.

- Expertní hodnocení kvality. Vzhledem k velkému počtu výsledků v jednotlivých programech není reálné posuzovat kvalitu všech výsledků. Proto by bylo vhodné kvalitu hodnotit jen u vzorku výsledků. Výběr výsledků podstupujících hodnocení kvality by prováděli sami příjemci, kteří by pro hodnocení určili např. pět stěžejních výsledků projektu. Panel expertů by posléze zhodnotil jejich kvalitu, a to i ve vztahu ke stavu daného oboru VaVaI v zahraničí.

Hodnocení využití výsledků a jejich přínosů je velikou slabinou současného hodnocení programů. Nelze jej provádět pouze na základě popisu v projektové žádosti a závěrečné zprávě, ale je třeba získat konkrétní informace s využitím dotazníků a strukturovaných rozhovorů s původci (příjemci podpory, řešiteli projektů) a uživateli výsledků. Na základě těchto informací a po posouzení kvality výsledků by panel expertů zhodnotil využití a přínos výsledků programu. Hodnocení může být doplněno případovou studií (případovými studiemi) zaměřenou na nejkvalitnější a nejprínosnější výsledky.

Hodnocení splnění cílů programu a míry jejich splnění je problematické, pokud jsou cíle programu definovány příliš obecně a nejsou podloženy relevantními monitorovacími ukazateli. V takovém případě je třeba hodnocení založit na expertním posouzení panelem expertů na základě předchozího vyhodnocení kvality a přínosu výsledků programu.

V návaznosti na změny v hodnocení programů příjemcem by bylo vhodné modifikovat také způsob celkového hodnocení ukončených programů, které každoročně provádí RVVI. Současné hodnocení založené zejména na porovnání Indexu SR není plně dostatečné, protože kromě finančních zdrojů nezohledňuje lidské zdroje. Lze namítnout, že lidské zdroje jsou při výpočtu Indexu SR vyjádřeny nepřímo skrze odlišné rozpočty projektů, tedy čím větší rozpočet projektů, tím je vyšší pravděpodobnost většího počtu řešitelů v rámci projektu. Přesto by bylo vhodné výpočet Indexu SR rozšířit o počet řešitelů. Index SR by mohl být definován tak, že by ukazoval kolik bodů vytvoří jeden řešitel projektu za 1 mil. Kč ze státního rozpočtu. V případě programů, které vyžadují spolufinancování ze soukromých zdrojů, by bylo vhodné toto spolufinancování ve výpočtu indexu a následném porovnávání programů zohlednit. Jedním ze způsobů může být to, že se počet bodů, na jehož základě se index počítá, úměrně sníží na podíl, který odpovídá podílu veřejných prostředků programu. Další postup souhrnného hodnocení programů by se řídil stávající metodikou.

## **7. Doporučení pro vytváření evaluačního systému a hodnocení programů**

V návaznosti na návrhy systému hodnocení a zaměření jednotlivých druhů hodnocení tato kapitola uvádí doporučení, která dosud nebyla v textu uvedena, byla zmíněna jen letmo či se jedná o zásadní doporučení, které je třeba připomenout. Doporučení jsou strukturována do tří částí. První se věnují přípravě nové metodiky, další se zaměřují na vlastní problematiku hodnocení a poslední se zabývají přechodným obdobím.

### **7.1 Doporučení pro přípravu nové metodiky pro hodnocení programů**

- a) Metodika pro hodnocení programů musí vznikat současně s metodikou hodnocení VaVaI (resp. s metodikou hodnocení VaVaI za účelem rozdělování institucionální podpory). Protože jsou jednotlivé druhy hodnocení vzájemně propojené a využívají z velké části identickou datovou základnu a výsledky jednoho druhu hodnocení mohou být vstupem do dalšího druhu hodnocení, je třeba, aby všechny metodiky pro hodnocení vznikaly současně.
- b) Aby se dosáhlo potřebné kvality metodiky hodnocení programů, musí být tato výsledkem práce panelu expertů sestaveného z odborníků na problematiku hodnocení VaVaI a programů, ekonomů (ekonometrů), sociologů, zástupců vědecké sféry, odborníků na politiku VaVaI a zástupců poskytovatelů podpory VaVaI. Jen taková metodika, která vznikla jako výsledek širokého konsenzu různých aktérů, bude odpovídat požadavků, které jsou na metodiku kladeny, a bude dobrovolně přijímána a využívána poskytovateli podpory VaVaI.
- c) Protože ČR má obecně malé zkušenosti s tvorbou metodiky programů, je třeba, aby se do její přípravy zapojili odborníci z prestižních zahraničních pracovišť, které s takovými metodikami mají bohaté zkušenosti a potřebné expertní znalosti.
- d) Vytvořit obecně využitelnou metodiku (tj. platnou a využitelnou pro všechny programy), která by byla dostatečně konkrétní je téměř nereálný úkol. Místo toho by bylo vhodnější následovat zahraniční zkušenosti a vytvořit závazný obecný rámec pro hodnocení programů (tj. obecnou metodiku), který by stanovoval povinné zásady a povinnou strukturu hodnocení a dostatečně podrobně uváděl různé metody (včetně způsobů jejich využití), které hodnotitelé mohou využívat.
- e) Komplementární k metodice hodnocení programů by měla být metodika pro přípravu politik a programů v oblasti VaVaI. Taková metodika by měla zajistit, aby cíle politik a programů byly vhodně, dostatečně konkrétně definovány, aktivity patřičně specifikovány a součástí by byly ukazatele pro jejich hodnocení. Bez zajištění kvality politik a programů je jakákoliv následná evaluace obtížná.
- f) Vytváření nové metodiky hodnocení programů je ve své podstatě nikdy nekončícím úkolem. I když bude metodika vytvořena, je třeba stále pracovat na jejím vylepšování a vytváření nových, vhodnějších metod. Panel expertů vytvářející metodiku se může transformovat v platformu, která by se takovou činností zabývala.
- g) Paralelně s přípravou metodiky hodnocení programů by měla vznikat evaluační jednotka a měli by být o problematice evaluace vzdělávání pracovníci

poskytovatelů podpory VaVaI. Hlavním důvodem je, že vytvoření takového útvaru je aktivitou poněkud časově náročnější, a to nejen z organizačního hlediska (tj. schválení takové jednotky státní byrokracií), ale i z hlediska zajištění potřebných odborníků.

- h) Protože se na veřejnou podporu VaVaI v ČR vynakládají nemalé finanční prostředky a dosavadní způsob hodnocení programů nedokáže zajistit, aby se využívaly efektivně, je třeba bez zbytečných odkladů zahájit přípravu nové metodiky hodnocení programů. V opačném případě hrozí, že se značná část veřejných prostředků využije zcela neefektivně.

## **7.2 Doporučení pro hodnocení programů**

- a) Hodnocení programů je finančně náročnou aktivitou. V zemích s vyspělou evaluační kulturou se náklady na evaluaci pohybují v rozmezí 0,5-2,5 % veřejných prostředků alokovaných na program. Proto je vhodné již před zahájením programu zajistit dostatek prostředků pro jejich evaluaci.
- b) Evaluace programů a zejména hodnocení dopadů je relativně dlouhodobá záležitost. Doba pro provedení hodnocení se může pohybovat od 3 měsíců (od malých interim a ex-ante evaluací) až po 1 rok. V extrémních případech může evaluace probíhat 2 roky. Takové doby dosahuje hodnocení dopadů programů realizovaných agenturou VINNOVA. V podmínkách ČR je rozumnou dobou pro provedení kvalitní ex-post evaluace a hodnocení dopadů doba zhruba 9 měsíců.
- c) Evaluace programů je aktivita značně náročná na různé odbornosti. Na hodnocení se podílejí experti z oblasti ekonomie a dalších sociálních věd (zejména sociologie, demografie, sociální geografie) a oborů, které jsou programy podporovány. Vzhledem k tomuto širokému spektru oborů zapojených do hodnocení není možné se při hodnocení programů spoléhat jen na vlastní personální zdroje evaluační jednotky či poskytovatele podpory VaVaI, ale je třeba vytvářet expertní panely, do nichž budou zapojeni externí odborníci včetně zahraničních expertů.
- d) Nezbytnou součástí každého programu by měl být evaluační plán, který by stanovoval harmonogram evaluace, předběžné evaluační otázky a návrh hodnotících metod. Evaluační plán by sestavoval poskytovatel podpory VaVaI spolu s evaluační jednotkou.
- e) Po zavedení nové metodiky evaluace řídicí se mezinárodními standardy a sjednocující zaměření a kvalitu hodnocení programů již nebude nutné, aby se souhrnné hodnocení ukončených programů věnovalo hodnocení efektivity a do značné míry tak suplovalo nedostatečnou kvalitu hodnocení prováděné poskytovateli podpory VaVaI. Místo toho by se mohlo věnovat meta-evaluaci a dále by mohlo být souhrnem evaluačních zpráv jednotlivých programů.
- f) Protože jsou v rámci programů VaVaI rozdělovány a využívány nemalé finanční prostředky pocházející z veřejných zdrojů, je třeba v zájmu zajištění maximální legitimacy programu a informování široké veřejnosti zveřejňovat evaluační zprávy a informovat sdělovací prostředky o hlavních přínosech programů.
- g) Při provádění evaluace programů je nezbytné dodržovat určité obecně platné a mezinárodně přijímané standardy v maximální transparentnosti celého procesu,

zajištění co nejvyšší využitelnosti výsledků evaluace, zajištění proveditelnosti hodnocení (evaluace je plánována a prováděna realisticky, promyšleně a efektivně) a zajištění výstižnosti hodnocení (evaluace vytváří a objasňuje otázky a přináší výstižné odpovědi na ně).

### **7.3 Doporučení pro přechodné období**

- a) Evaluace programů není samoúčelná aktivita. Je nezbytné, aby v průběhu přechodného období poskytovatelé podpory VaVaI porozuměli smyslu, účelu a přínosům evaluace, a to jak z hlediska přínosů pro jejich práci, tak také pro efektivní využívání omezených veřejných prostředků vynakládaných na podporu VaVaI. K tomu je nezbytné zajistit jejich další profesní vzdělávání zaměřené na problematiku evaluací obecně, používaných metod, řízení evaluačních projektů, přípravy evaluačního plánu či přípravy zadávací dokumentace pro evaluace programů.
- b) Při hodnocení programů v přechodném období je třeba poskytovatelům podpory VaV poskytovat metodologickou podporu při provádění evaluace, aby se seznámili s metodami a standardy hodnocení programů a současně se zajistila patřičná kvalita hodnocení.

## 8. Závěr

Vzhledem ke zvyšujícímu se zájmu o účast v programech VaVaI vyvolanému snižováním institucionální podpory VaV a očekávanému zahájení činnosti nových kapacit VaVaI budovaných za nemalého přispění prostředků Strukturálních fondů EU na jedné straně a potřebě posilování konkurenceschopnosti české ekonomiky založené na aplikaci poznatků VaV na straně druhé v současné době roste potřeba hodnocení efektivity programů VaVaI. Právě hodnocení efektivity využívání veřejných prostředků, které tyto programy využívají, je hlavním cílem evaluace programů. Proto je třeba neodkladně zahájit přípravu nové metodiky hodnocení programů VaVaI.

Nová metodika hodnocení programů VaVaI by měla vycházet ze zkušeností zemí s vyspělou evaluační kulturou a měla by respektovat obecně přijímané mezinárodní standardy. Měla by být vytvořena na základě široké diskuse různých aktérů v oblasti VaVaI. Metodický rámec navržený v této studii by mohl být využit pro iniciaci takové diskuse.

Navržený metodický rámec, resp. implementace jím navržených druhů a způsobů hodnocení, je reálný. Jeho zavedení se však odvíjí od dostatku politické vůle na straně organizací kompetenčně zaštiťujících oblast VaVaI a dosažení konsensu poskytovatelů podpory VaVaI. V první řadě se jedná o dosažení shody a společné vystupování Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jakožto ústředního správního úřadu odpovědného za VaV, a RVVI, která zodpovídá za přípravu metodiky a souhrnné vyhodnocení ukončených programů. Pokud by nebylo dosaženo shody, bylo by obtížné vytvořit a prosadit metodiku vycházející z navrženého metodického rámce.

Metodika pro hodnocení programů by neměla vznikat samostatně, ale vzhledem ke komplexitě problematiky VaVaI by měla být chápána jako součást celého systému, který dále obsahuje metodiku pro přípravu NP VaVaI, přípravu jednotlivých programů a metodiky pro hodnocení NP VaVaI a jednotlivých projektů. Hlavním cílem hodnocení programů je zajištění maximální efektivity využitých veřejných zdrojů (či alespoň omezení plýtvání). Avšak samotné hodnocení programů dosažení takového cíle není schopné zajistit. K tomu je primárně zapotřebí, aby se veřejné zdroje rozdělovaly cíleně a podle jasných a transparentních pravidel, tedy podle dobře zpracovaných a řízených programů. Metodika hodnocení programů by tak měla být úzce provázána s metodikou jejich přípravy. Jen tak lze zajistit maximální kvalitu a vypovídací schopnost hodnocení a využitelnost jeho výsledků a v důsledku maximální přínos programů VaVaI rozvoji hospodářství a společnosti ČR. Pokud by se změnila jen metodika hodnocení programů, aniž by se tvorba programů nějak jednotně metodicky zaštitila, mohlo by to znamenat, že by se pouze kvalitně hodnotily nekvalitní a špatně řízené programy. To by ovšem výrazně redukovalo původní záměr hodnocení a nevedlo k patřičným výsledkům spočívajících právě v efektivním vynakládání omezených veřejných zdrojů a maximalizaci celospolečenských přínosů VaVaI a opět by umožnilo, byť v omezenější míře, plýtvání veřejnými zdroji.



## 9. Literatura

- [1] Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů. Rada pro výzkum, vývoj a inovace  
<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=858>
- [2] Guba E.G, Lincoln Y.S. (1989): Fourth generation evaluation. Newbury Park. Sage Publications
- [3] Philips C. et al (1994), Decoding the theory from program materials. American Evaluation Association Annual Meeting, Chicago.
- [4] Rossi P.H., Freeman H.E. (1993): Evaluation: A systematic approach. Newbury Park. Sage Publications
- [5] Scriven M. (1994): Evaluation Thesaurus. Newbury Park. Sage Publications
- [6] European Commission (2004): Evaluating EU Activities, A practical guide for the Commission services. Bruxelles, European Commission
- [7] HM Treasury The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government  
[www.hm-treasury.gov.uk/d/green\\_book\\_complete.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf)
- [8] FTEVAL (2007): Evaluation Standards in Research and Technology Policy. FTEVAL, Wien
- [9] INNO APPRAISAL, <http://www.proinno-europe.eu/appraisal>
- [10] OECD (2008): The role of expert review in the evaluation of science and technology: Issues and suggestions for advanced practices. OECD, Paris.
- [11] Domovská stránka platformy FTEVAL  
<http://www.fteval.at/cms/en/home.html?srcId=>
- [12] Domovská stránka Rakouské rady pro výzkum a technologický rozvoj  
[http://www.rat-fte.at/home\\_en.html](http://www.rat-fte.at/home_en.html)
- [13] Domovská stránka Academy of Finland <http://www.aka.fi/eng>
- [14] Domovská stránka agentury Tekes  
<http://www.tekes.fi/en/community/Home/351/Home/473/>
- [15] HM Treasury (2007): Magenta Book: Guidance Notes for Policy Evaluation and Analysis. [http://www.civilservice.gov.uk/Assets/complete\\_Magenta\\_tcm6-8611.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/complete_Magenta_tcm6-8611.pdf)
- [16] Domovská stránka britského Ministerstva obchodu a průmyslu  
<http://www.berr.gov.uk/index.html>
- [17] Domovská stránka britského Ministerstva pro inovace, univerzity a dovednosti  
<http://www.bis.gov.uk/>
- [18] HM Treasury (2003): Lambert Review of Business-University Collaboration.  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/lambertemergingissues\\_173.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/lambertemergingissues_173.pdf)
- [19] HM Treasury (2004): Science and Innovation Investment Framework 2004-2014  
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file40538.pdf>

- [20] Domovská stránka Higher Education Funding Council for England.  
<http://www.hefce.ac.uk/>
- [21] Systém evaluace ve Švédsku  
<http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&topicID=49&parentID=44&countryCode=SE>
- [22] Domovská stránka agentury VINNOVA <http://www.vinnova.se/sv/>
- [23] Systém evaluace v Dánsku  
<http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&topicID=49&parentID=44&countryCode=DK>
- [24] Danish Agency for Science, Technology and Innovation (2010): Action plan for research evaluation. <http://en.fi.dk/research/research-evaluation/action-plan-for-research-evaluation>
- [25] Danish Agency for Science, Technology and Innovation: Guideliness for Research Evaluation. <http://en.fi.dk/research/research-evaluation/guidelines-for-research-evaluation>
- [26] Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek <http://www.overheid.nl/english>
- [27] Systém evaluace v Nizozemsku  
<http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&topicID=49&parentID=44&countryCode=NL>
- [28] Domovská stránka agentury DegEval <http://www.degeval.de/>
- [29] The Research Council of Norway: Subject specific evaluation  
<http://www.forskingsradet.no/en/Subjectspecific+evaluations/1233557971734>
- [30] Evaluace rámcových programů  
[http://ec.europa.eu/research/evaluations/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm)
- [31] European RTD Evaluation Network  
[http://ec.europa.eu/research/evaluations/index\\_en.cfm?pg=network](http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=network)
- [32] Metodika hodnocení výsledků výzkumných organizací a ukončených programů platná pro roky 2010 a 2011  
<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=566918>
- [33] R&D Governance in the Czech Republic, International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic, Annex 2 to the Second Interim Report, Brighton, Technopolis Group
- [34] European Commission (2001): EX ANTE EVALUATION, A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes. Bruxelles. European Commission.
- [35] European Commission (2004): EVALUATING EU ACTIVITIES, A practical guide for the Commission services. Bruxelles. European Commission.
- [36] VINNOVA (2008): VINNOVA's Focus on Impact, A Joint Approach for Impact Logic Assessment, Monitoring, Evaluation and Impact Analysis. Stockholm, VINNOVA