



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

**METODICKÁ PŘÍRUČKA OSVĚDČENÝCH POSTUPŮ:
VÝSLEDKOVÉ UKAZATELE V PŘÍPADĚ PROGRAMŮ EUS**

TEVI – Podpora územních podkladů pro programy evropské územní spolupráce

Cílená podpora podkladů
verze ze dne 13.8.2019

Tato cílená aktivita na podporu podkladů je realizována v rámci programu spolupráce ESPON 2020, částečně financovaného Evropským fondem pro regionální rozvoj.

Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS, anglická zkratka EGTC) ESPON je jediným příjemcem v rámci kooperačního programu ESPON 2020.

Jediná operace v rámci programu je realizována ESÚS ESPON a je spolufinancována Evropským fondem pro regionální rozvoj, členskými státy EU a partnerskými státy, Islandem, Lichtenštejnskem, Norskem a Švýcarskem a Spojeným královstvím.

Tento text nemusí nutně odrážet názor členů monitorovacího výboru ESPON 2020.

Autoři

Erich Dallhammer, Martyna Derszniak-Noirjean, Arndt Münch, Bernd Schuh (ÖIR GmbH)
Roberta Capello, Giovanni Perucca (Politecnico di Milano)

Informace o síti ESPON a jejích projektech naleznete na adrese www.espon.eu.

Na těchto webových stránkách je možné si stáhnout nejnovější dokumenty vytvořené v rámci realizovaných a probíhajících projektů sítě ESPON a podrobně se s nimi seznámit.

Tento výstup je k dispozici pouze v elektronické podobě.

© ESPON, 2019

Tisk, reprodukce nebo citace jsou povoleny za předpokladu, že bude uveden zdroj a kopie bude zaslána na ESÚS ESPON v Lucembursku.

Kontakt: info@espon.eu



Spolufinancováno Evropským fondem pro regionální rozvoj

Inspirace pro tvorbu politiky s územními podklady

**METODICKÁ PŘÍRUČKA OSVĚDČENÝCH POSTUPŮ:
VÝSLEDKOVÉ UKAZATELE V PŘÍPADĚ PROGRAMŮ EUS**

TEVI – Podpora územních podkladů pro programy evropské územní spolupráce

Cílená podpora podkladů
verze ze dne 13.8.2019

Obsah

Seznam obrázků	5
Seznam map	5
Seznam tabulek	5
Zkratky	6
1 Úvod	7
1.1 Struktura: Propojení územních podkladů s programovým cyklem	8
1.2 Východiska Metodické příručky osvědčených postupů	9
2 Fáze tvorby programu	10
2.1 Analýza potřeb	11
2.1.1 Socioekonomická analýza	13
2.1.2 Sekundární výzkum.....	14
2.1.3 Konzultace	14
2.1.4 Vytvoření seznamu potřeb	15
2.2 Volba tématického zaměření	15
2.2.1 Analýza citlivosti (multikriteriální analýza).....	15
2.2.2 Nástroj ESPON TIA.....	17
2.2.3 Vytvoření užšího výběrového seznamu potřeb	19
2.2.4 Racionalita specifických cílů programu	19
2.2.5 Rozměr územní spolupráce specifických cílů programu	20
2.2.6 Volba cílů politiky a specifických cílů.....	22
2.2.7 Budování intervenční logiky v případě každého specifického cíle	24
2.3 Výběr výsledkových ukazatelů	25
2.3.1 Soudržnost výsledkových ukazatelů a cílů programu	27
2.3.2 Relevantnost výsledkových ukazatelů z hlediska výsledku (nikoli výstupu) ..	28
2.3.3 Čistý dopad výsledkových ukazatelů	30
2.3.4 Měřitelnost výsledkových ukazatelů.....	31
2.3.5 Dimenze ukazatelů.....	33
2.3.6 Výběr výsledkových ukazatelů: praktické otázky	34
2.3.7 Metodika tvorby ukazatelů EUS	35
3 Realizace	42
3.1 Údaje z monitorování a monitorovací systémy	42
3.2 Zaměření výzev k předkládání projektů a výběr projektů	43
4 Ukončení	46
4.1 Výsledkové ukazatele jako základ pro hodnocení.....	46
4.2 Metody výpočtu čistého dopadu	47
4.2.1 Metoda rozdílů v rozdílech	47
4.2.2 „Maloměřitkový kontrafaktuální“ přístup	50
4.2.3 Metoda MAPP pro posuzování dopadů programů a projektů	50
5 Technické pokyny k rozhraní TEVI	54
5.1 Vlastnosti rozhraní.....	54
6 Použití údajů ve styku s veřejností	58
7 Požadavky na externí služby a odbornou přípravu	59
Odkazy	60

8	Příloha.....	61
8.1	Multikriteriální analýza (MCA).....	61
8.2	Nástroj TIA.....	61
8.3	Rozdíly v rozdílech.....	63
8.4	Normalizace.....	65
8.5	Uplatnění: Multikriteriální analýza.....	66

Seznam obrázků

Obrázek 1.1:	Programovací cyklus.....	8
Obrázek 1.2:	Výsledky projektu ESPON TEVI.....	9
Obrázek 2.1:	Model intervenční logiky.....	10
Obrázek 2.2:	Cíle politiky a cíle politiky týkající se specificky programu INTERREG pro programové období 2021-2027, jak jsou stanoveny v návrzích nařízení.....	22
Obrázek 2.3:	Logický model veřejného zásahu a kritéria pro definici vhodných výsledkových ukazatelů.....	26
Obrázek 4.1:	Ilustrace metody DID.....	49
Obrázek 4.2:	Křivka životnosti vytvořená v rámci projektu ESPON CBC TIA.....	51
Obrázek 5.1:	Úvodní obrazovka rozhraní TEVI.....	54
Obrázek 5.2:	Rozhraní TEVI.....	55
Obrázek 5.3:	Výběr ukazatele.....	55
Obrázek 5.4:	Vizualizace ukazatele.....	56
Obrázek 5.5:	Mapovací oblast rozhraní.....	57
Obrázek 8.1:	Pojem zranitelnosti.....	62
Obrázek 8.2:	Příklad vypracování skupin příjemců a nepřijemců.....	64

Seznam map

Mapa 2.1:	Příklad přeshraničního výsledku TIA.....	18
Mapa 2.2:	Příklad syntetického ukazatele.....	38
Mapa 8.1:	Kombinovaná citlivost.....	67

Seznam tabulek

Tabulka 2.1:	Klasifikace „potřeb“.....	13
Tabulka 2.2:	Nízká a vysoká racionálnost: příklady.....	20
Tabulka 2.3:	Teoretické úrovně územní spolupráce (od nejjednodušší po nejsložitější).....	21
Tabulka 2.4:	Nízká a vysoká územní spolupráce: příklady.....	21
Tabulka 2.5:	Vzor tabulky pro vypracování prvků intervenční logiky.....	24
Tabulka 2.6:	Nízká a vysoká soudržnost: příklady.....	27
Tabulka 2.7:	Nízká a vysoká relevantnost: příklady ze současných programů INTERREG.....	29
Tabulka 2.8:	Nízký a vysoký čistý dopad: příklady ze současných programů INTERREG.....	30
Tabulka 2.9:	Nízká a vysoká měřitelnost: příklady.....	32
Tabulka 2.10:	Kombinace různých proměnných v rámci syntetického výsledkového ukazatele.....	36
Tabulka 2.11:	Vzorový dotazník.....	41
Tabulka 4.1:	Součást analýzy trendů z projektu CBC TIA.....	52
Tabulka 4.2:	Vzorová matice vlivu.....	53
Tabulka 8.1:	Váhy ukazatelů.....	65

Zkratky

AIR	Výroční zpráva o provádění programu
CB TIA	Přeshraniční TIA
CF	Fond soudržnosti
DID	Rozdíly v rozdílech
EK	Evropská komise
eMS	e-Monitorovací systém
EPÚ	Evropský patentový úřad
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
ESPON	Evropská monitorovací síť pro územní plánování a soudržnost
ESPON ESÚS	Evropské seskupení pro územní spolupráci ESPON
EUS	Evropská územní spolupráce
EU	Evropská unie
GDP	Hrubý domácí produkt
ŘO	Řídicí orgán
MAPP	Metoda posuzování dopadů
MCA	Multikriteriální analýza
NACE	Statistická klasifikace ekonomických činností v Evropském společenství
NUTS	Klasifikace územních statistických jednotek
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
VaV	Výzkum a vývoj
VaVal	Výzkum, vývoj a investice
Val	Výzkum a investice
MSP	Malé a střední podniky
TEVI	Územní podklady ESPON
TIA	Posouzení územního dopadu

1 Úvod

Cílem této Metodické příručky osvědčených postupů je vypracovat soubor praktických pokynů pro tvůrce strategií a správce programů s cílem *vytvořit a nashromáždit územní podklady* pro řízení programu evropské územní spolupráce (EUS) v průběhu celého cyklu realizace strategie. Na podrobnější úrovni se tyto pokyny k vytváření a shromažďování územních podkladů zaměřují na volbu a uplatnění vhodných **výsledkových ukazatelů**¹ v rámci jejich programů.

Východiskem této metodické příručky je myšlenka, že poznatky z územních podkladů musí být přístupné a dostupné v praxi pro vedoucí pracovníky programů, společné technické sekretariáty a tvůrce politik zapojené do praktického provádění programů EUS – tj. ve všech fázích životního cyklu programů. V různých fázích cyklu realizace strategie jsou zapotřebí různé typy (územních) informací, aby vznikla základna údajů, která je v souladu s různými požadavky spojenými s jednotlivými kroky v cyklu realizace strategií:

- Stanovení agendy – prognosticky orientovaný odhad potenciálních dopadů použitý při určování problémů a stanovení agendy – posouzení dopadů
- Během provádění politiky a po něm – odůvodnění opatření - kontrola a hodnocení
- Během provádění politiky a po něm a po ukončení politiky – prosazení opatření - zdůvodnění a transparentnost vůči veřejnosti
- Rozhodování a při provádění politiky a po něm – sebereflexe politiky - reflexivní učení, sebehodnocení.

Tato příručka spojuje dvě oblasti – územní informace a podklady (ve formě ukazatelů) a jejich roli při navrhování programů. Cílem je ukázat, jak jsou (výsledkové) ukazatele využívány coby zdroj informací pro programy během celého jejich životního cyklu (obrázek 1.2). Zaměření na tvorbu programů a na celý životní cyklus je projevem celostního přístupu, který přispívá k tvorbě, sběru a co nejlepšimu využití výsledkových ukazatelů. Předpokladem úspěšného využití výsledkových ukazatelů jsou odůvodněné návrhy programu a jeho provedení. Ukazatele, zejména výsledkové, představují územní informace programů EUS a jako takové jsou stěžejním prvkem územních podkladů. Z tohoto důvodu je na ně v těchto pokynech kladen velký důraz. V porovnání s prováděním jiných programů ESIF může být v prostředí EUS náročnější zachytit dopady. Kromě toho je používání výsledkových ukazatelů zpravidla náročnější ve srovnání s výstupovými ukazateli. S ohledem na tyto obtíže poskytuje tato příručka konkrétní informace a pokyny týkající se:

- provádění analýzy potřeb (oddíl 2.1) a výběr tematického zaměření programu (oddíl 2.2);
- vysvětlení způsobu, kterým je nutno postupovat při vytváření intervenční logiky a při následném výběru výsledkových ukazatelů, včetně charakteristik vhodných výsledkových ukazatelů pro účely programů EUS v souvislosti s tvorbou programů (oddíl 2.3);
- popisu metodik pro tvorbu spolehlivých výsledkových ukazatelů: syntetické ukazatele (oddíl 2.3.7),
- aspektů použití výsledkových ukazatelů při provádění programu (oddíly 3.1 a 3.2) a ve fázi uzavření (výpočet čistého dopadu – oddíl 4.2);
- technických pokynů týkajících se rozhraní TEVI, pokud jde o používání internetového nástroje (oddíl 4);
- používání údajů ve styku s veřejností (oddíl 6);
- požadavků na externí služby a odbornou přípravu (oddíl 7).

Kromě různých prvků pokynů je důležité mít na paměti i to, že kromě podkladů (vhodných výsledkových ukazatelů) jsou stejně důležité i *skutečné údaje a vhodné zeměpisné rozlišení*. To závisí na typu ukazatele a územních podkladů, které jsou požadovány, musí tedy být správně rozpoznané.

¹ Výsledkové ukazatele jako zdroj informací pro logické propojení potřeb/problémů identifikovaných v programových oblastech prostřednictvím cílů, vstupů a výstupů programů se skutečnými dopady programů EUS (tj. intervenční logika).

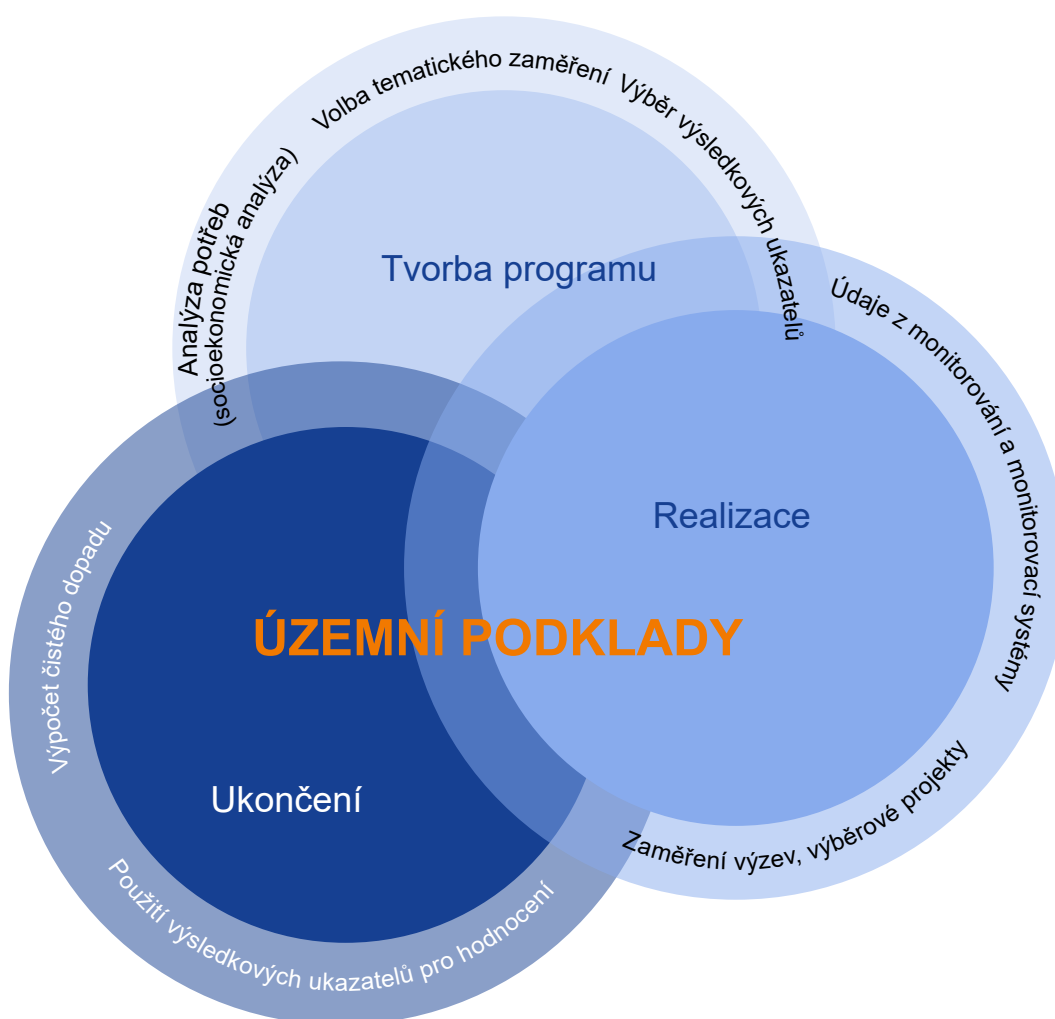
1.1

Struktura: Propojení územních podkladů s programovým cyklem

Struktura pokynů je navržena tak, aby propojovala požadované územní podklady s důrazem na výsledkové ukazatele v každé fázi cyklu realizace strategie. Na níže uvedeném obrázku je znázorněna struktura projektu navržena v průběhu programového cyklu. Na jednotlivé prvky lze kliknout a odkazují přímo na příslušný oddíl.

Obrázek 1.1: Programový cyklus

Zdroj: Consortium, 2019.

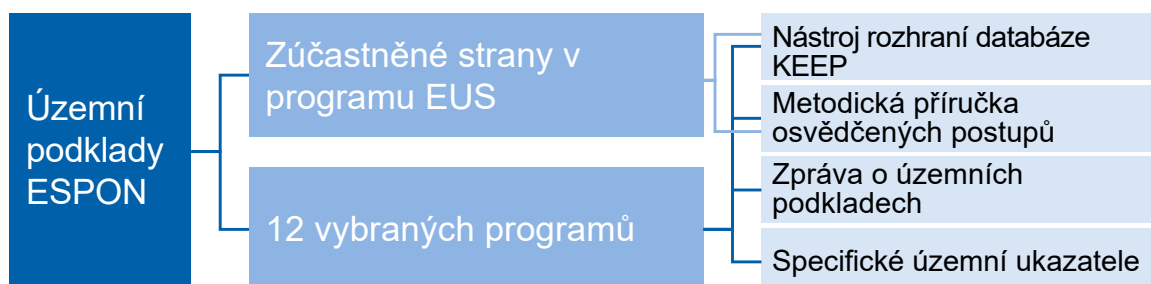


1.2

Východiska Metodické příručky osvědčených postupů

Metodická příručka osvědčených postupů v oblasti územních podkladů EUS (ve formě výsledkových ukazatelů) je jedním ze čtyř hlavních výstupů projektu územních podkladů ESPON (TEVI) (viz obrázek níže). Výsledkové ukazatele představují obzvláště náročný úkol v případě programů INTERREG. Musí být vhodně vypracovány a uplatňovány, aby bylo možné měřit dopady programů INTERREG.

Obrázek 1.2:
Výstupy projektu ESPON TEVI



Zdroj: Consortium, 2019.

Kromě metodické příručky osvědčených postupů, která by měla zúčastněným subjektům pomoci při výběru a práci s výsledkovými ukazateli, je součástí projektu i rozhraní územních podkladů, internetový nástroj ESPON, který vizualizuje údaje, a syntetické ukazatele pro programy EUS. Výsledkem práce provedené v rámci 12 programů EUS (INTERREG) je rovněž 12 zpráv o územních podkladech pro každý z těchto programů. A konečně je v rámci projektu TEVI vyvíjena metodika a soubor syntetických ukazatelů vhodných pro měření dopadů programů EUS, což přispívá k zajišťování územních podkladů pro tyto programy. Tyto ukazatele se vyvíjí a uplatňují v rámci 12 zapojených programů EUS, které plní funkci pilotních projektů. Metodika tvorby ukazatelů staví na předpokladu jejich přenositelnosti a použitelnosti u ostatních programů EUS. Do rozhraní územních podkladů mohou být zabudovány vlastní syntetické ukazatele.

V případě 12 zapojených programů EUS byly v rámci projektu TEVI vypracovány zprávy o územních podkladech, které obsahují územní podklady k příslušným zásahům, včetně měření nově vytvořených syntetických ukazatelů.

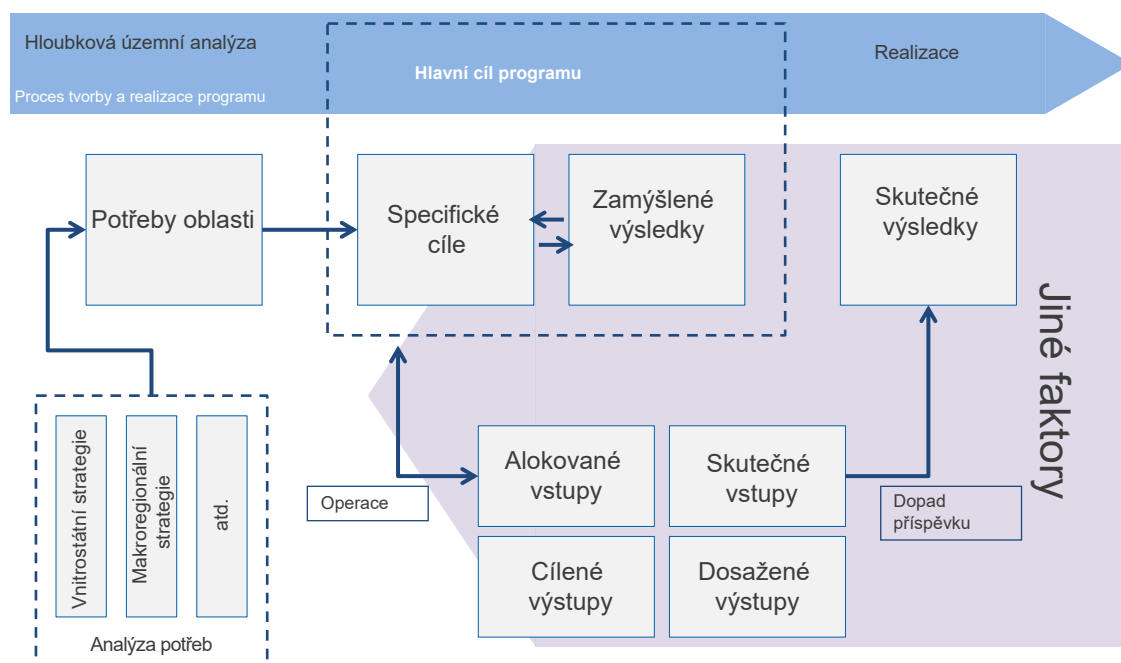
K syntetickým ukazatelům je rovněž přístup přes rozhraní územních podkladů.

2 Fáze programování

V souladu s formálními požadavky stanovenými v nových návrzích nařízení (COM[2018] 375², COM[2018] 374³ a COM[2018] 372⁴) tvoří základ programování model intervenční logiky. Cílem intervenční logiky je vytvoření logických řetězců, které podle „teorie změn“ propojí zjištěné potřeby programových oblastí se změnou sledovanou prostřednictvím zásahu. Na základě teorie změn lze popsat, jak se sledovaná změna projeví, a stanovit příspěvek k výsledkům v programové oblasti. Podle modelu (viz níže) by se zjištěné potřeby měly odrazit ve výběru a formulaci specifických cílů i zamýšlených výsledků. Na základě identifikovaných rámců jsou skutečné výsledky definovány pomocí skutečných vstupů a výstupů. Ty by pak měly být přesně měřeny prostřednictvím zvolených výsledkových ukazatelů, které zachycují dopady zásahů.

Obrázek 2.1:
Model intervenční logiky

Zdroj: OIR, 2013 na základě: Barca, McCann, 2011: 4; Evropská komise, 2013a: 5



V zájmu toho, aby bylo možné vhodně měřit dopad programů, měly by být ukazatele výsledků sladěny s konkrétními cíli. Smyslem je zachytit územní specifika a sledovanou změnu. Bez dostatečného sladění specifických cílů s výsledkovými ukazateli mohou vzniknout problémy v souvislosti s měřením a monitorováním skutečných dopadů intervence. Volba výsledkových ukazatelů je v programu EUS zásadním krokem. Ve snaze usnadnit tento proces je oddíl 2.3 těchto pokynů věnován vysvětlení charakteristik dobrých výsledkových ukazatelů.

Každá intervence by měla sledovat jasný řetězec příčin a následků, který propojuje potřeby přes vstupy, výstupy až po výsledky a zpětně řeší potřeby a nakonec je napravuje. Politika navíc není prováděna ve vzduchoprázdnu; výsledky politiky, a tedy i dosažení cílů (tj. řešení společenských/územních potřeb) mohou být ovlivněny celou řadou dalších faktorů zásahu (celkový sociálně-ekonomický rozvoj, jiné politiky

² EK, 2018, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza

³ EK, 2018, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Evropská územní spolupráce (Interreg) podporovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nástrojů financování vnější činnosti

⁴ EK, 2018, nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o Fondu soudržnosti

zaměřené na stejné území atd.). V rámci intervenční logiky hrají zásadní roli informace o příčinných řetězcích, a proto je role ukazatelů velmi významná.

Následující oddíly poskytují pokyny ve vztahu ke každému z těchto kroků: určení potřeb (2.1), volba tematického zaměření (2.2) a výběr výsledkových ukazatelů (2.3).

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Prezentace o tom, jak měřit územní soudržnost a spolupráci (2018) – [Odkaz](#)
- Publikace o měření územní soudržnosti a spolupráce (2018) – [Odkaz](#)
- Tvorba společných ukazatelů pro INTERREG (2019) – [Odkaz](#)

2.1 Analýza potřeb

Klíčové body

- Výchozím bodem tvorby programu je analýza potřeb.
- Potřeby, které má program řešit, by se měly týkat nejen problémů, ale také silných stránek a příležitostí.
- Socioekonomická analýza přispívá k definici potřeb spolupráce, která je základním prvkem intervenční logiky; pomáhá specifikovat cíle programu.
- Informace o sociálně-ekonomických souvislostech by se měly shromažďovat z příslušných zdrojů údajů; další informace by měly být získány sekundárním průzkumem a konzultacemi.
- Pro vizualizaci socioekonomické situace programů lze použít rozhraní územních podkladů.

„Výchozím bodem při navrhování jakéhokoli veřejného zásahu je určení problému, který je třeba řešit“ (Komise EU 2015a⁵). Přístup založený na „potřebách“ je zastřešující zásadou fondů spolufinancovaných EU, přičemž „potřeba“ se definuje jako pozorovatelný významný rozdíl mezi současným stavem a žádoucím stavem (potřebou je pak mezera ve výsledcích – viz Kaufman a spol. (1999⁶)) trvající roky.

Konkrétně je toto určení potřeb klíčovým momentem formulace politiky, a tudíž i povinným prvkem jakéhokoli předběžného hodnocení politik⁷. Předchozí a probíhající programová období EU se vyznačovala striktní hierarchií společenských potřeb, které mají být řešeny cíli politik EU. Stanovením těchto zastřešujících cílů jsou následující vládní a územní úrovně do jisté míry povinny "rozložit" tyto potřeby na svou úroveň.

Problém takového přístupu k tvorbě agendy politiky tkví v základní hypotéze, podle které lze určit zastřešující potřeby i v případě tak různorodého území, jako je Evropská unie. V případě EU to může vést k strnulému rozkladu potřeb na vnitrostátní a regionální úrovni. To může vést k následujícím důsledkům:

- Nebezpečí „komínového myšlení“ – vzhledem k nutnosti propojit každou podporu EU s cíli strategie EU 2020 byly na základě analýzy územních potřeb často vyvozovány příliš triviální příčinné souvislosti, v důsledku čehož byly stanoveny společenské a územní potřeby v programových oblastech, které nebyly ve skutečnosti těmi nejnaléhavějšími potřebami, ale „zapadaly“ do celkové hierarchie potřeb stanovené v rámci strategie EU 2020.

⁵ Evropská komise (2015a): Guidance Document on Monitoring and Evaluation; European Cohesion Fund, European Regional Development Fund: Concepts and Recommendations; Brussels

⁶ Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P. (1999): Aggregating governance indicators; Policy, Research working paper; no. WPS 2195. Washington, DC: Světová banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/167911468766840406/Aggregating-governance-indicators>

⁷ V rámci jednotných operačních programů politik EU je tento krok zakotven v důkladné územní analýze programových oblastí a v provádění SWOT

- Problém „zachycování“ společenských a územních potřeb ve správném zeměpisném měřítku. Potřeby často nebylo možné řádně popsat vhodnými ukazateli z důvodu nedostatku informací založených na územním hledisku ve správném zeměpisném rozlišení.
- Vzhledem k nedostatku vhodných informací a úzkému rozsahu potřeb vedla podobnost politických cílů a strategií na podporu politik k duplicitě přístupů v celé Evropě, což v některých oblastech politiky (např. inovace, výzkum a technologický rozvoj) vedlo nárůstu konkurence a překryvům mezi regiony spíše než k podpoře nacházení a rozvíjení nik na základě skutečných silných stránek regionů.
- Za určitých programových okolností (např. územní spolupráce) je hierarchie potřeb (např. územní soudržnost a spolupráce jako primární potřeby, které musí být řešeny prostřednictvím programů namísto „inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění“) fakticky překážkou dosažení cílů politiky.

V mnoha případech vedly tyto nedostatky k tomu, že byl pojat tento přístup k formulování politiky: podnikání *opatření* (v intencích jejich použití v minulosti), poté formulování *cílů* a nakonec připojení příslušných *potřeb*. V každém metodickém pokynu zveřejněném Komisí EU je však⁸ stanoven poněkud odlišný přístup k formulování politiky, který spočívá v tom, že se nejprve určí a zachytí *potřeby*, poté se vyvodí *cíle* politiky, zformulují se *podmínky pro dosažení cílů* (teorie změny) a nakonec se zvolí *opatření*, u kterých je pravděpodobné, že dosažení cílů podpoří.

Z hlediska programů EUS může být snazší určovat cíle na základě možných opatření vzhledem k tomu, že s ohledem na jejich zdroje mohou tyto programy řešit pouze konkrétní opatření. Doporučuje se ale, aby zúčastněné strany vypracovaly argumentaci, která klade důraz na potřeby jako výchozí bod. Ve fázi určování opatření budou mít zúčastněné subjekty i nadále možnost vybírat pouze ty, které lze v rámci programu řešit.

URČOVÁNÍ RŮZNÝCH DRUHŮ POTŘEB

Určování potřeb je základem pro opatření v rámci programů EUS. Různé metody analýzy potřeb poskytují informace o souvislostech v dané oblasti a poskytují prvotní informace o silných a slabých stránkách, příležitostech a hrozbách, které daná oblast spolupráce představuje.

Při určování potřeb je důležité mít na paměti, že potřeby by se neměly omezovat pouze na problémy (slabé stránky a hrozby); potřeby mohou odrážet i příležitosti a silné stránky. V souladu s touto myšlenkou lze „potřeby“ rozdělit do tří skupin, jak uvádí následující tabulka.

⁸ viz Evropská komise (2015a): Guidance Document on Monitoring and Evaluation; European Cohesion Fund, European Regional Development Fund: Concepts and Recommendations; Brussels

Tabulka 2.1:
Klasifikace „potřeb“

DRUH POTŘEB	VZTAH K SOUČASNÉMU STAVU	PŘIPOJENÍ K SWOT
Potřeba stabilizovat situace	... udržení současného stavu	Udržení nebo posílení silných stránek ve světle potenciálních rizik
Potřeba přizpůsobit se	... zlepšení pozitivního vývoje	Posílení stávajících silných stránek s cílem využít potenciálních příležitostí, omezení slabých stránek, které brání využití potenciálních příležitostí
Potřeba změny	... naplnění společenských nedostatků/poptávky nebo společenského práva	Omezení slabých stránek

Zdroj: Consortium, 2019.

Existuje několik přístupů k určování potřeb. V následujících oddílech jsou uvedeny podrobné informace o tom, jak určovat za použití různých metod potřeby relevantní pro danou programovou oblast.

2.1.1 Socioekonomická analýza

Socioekonomická analýza je prvním krokem a páteří tvorby programů spolupráce. Sociální a hospodářská situace programové oblasti je východiskem pro opatření, neboť nastiňuje charakteristiky oblasti a měla by vést k určení příslušných potřeb, jimiž by se měl program EUS zabývat. Pokud jde o požadavky stanovené v nařízeních navrhovaných Komisí (COM(2018) 375⁹), musí program mimo jiné obsahovat shrnutí hlavních hospodářských, sociálních a územních rozdílů zjištěných v programové oblasti, které budou zahrnuty do oddílů pojednávajícím o hlavních společných výzvách. Výchozí posouzení stavu hospodářských a sociálních faktorů ovlivňujících oblast programu podává jednoznačný přehled potřeb a problémů, které lze zmírnit prostřednictvím konkrétních opatření v rámci programu EUS.

Informace o sociálně hospodářských souvislostech lze shromáždit z těch vnitrostátních, regionálních a místních strategií, které jsou pro dotčené regiony relevantní. Analýza příslušných socioekonomických souvislostí podaná ve strategiích by se měla zaměřit na otázky, které lze řešit územní spoluprací, například společné prvky, které lze určit na základě analýz SWOT.

Analýza hlavních sociálních, hospodářských a územních rozdílů navíc vyžaduje, aby byl nashromážděn dostatečně rozsáhlý a úplný soubor údajů, který bude plně postihovat územní rozměry programové oblasti. Hlavními zdroji údajů jsou zpravidla veřejné databáze, jako je Eurostat, vědecká databáze ESPON a vnitrostátní statistické úřady. Hlubší vhled do územních rozměrů ukazatelů mapujících např. hospodářský rozvoj může poskytnout vizualizace údajů prostřednictvím zmapování programové oblasti. Vytvoření map vyžaduje použití nástrojů GIS nebo nástrojů, jako je rozhraní územních podkladů. Rozhraní TEVI (viz oddíl 5) poskytuje uživateli možnost vizualizovat údaje z vědecké databáze ESPON na úrovni NUTS-3 pro zvolenou zeměpisnou oblast. Toto rozhraní tedy funguje tak, že poskytuje rychlý a účinný přístup k technologiím vizualizace geoprostorových dat. Vypracované mapy lze použít k posouzení programové oblasti v daném časovém bodě.

⁹ EK, 2018, COM(2018) 375, tamtéž.

Potenciální zdroj dat

- Eurostat
- Vědecké databáze ESPON
- Territorial Evidence Interface
- Vnitrostátní statistické úřady
- Vnitrostátní, regionální a místní strategie

Dalším důležitým prostředkem k pochopení sociálně-ekonomické situace a hlavních společných výzev je zohlednění vývoje, dopadů a ponaučení nabytých v předchozím programovém období. V zájmu hlubšího pochopení formování nebo posunu sociálně ekonomického kontextu a toho, jaké nové problémy by měla územní spolupráce řešit, je nezbytné přezkoumat výsledky posouzení dopadů a hodnocení dříve realizovaných nástrojů ESI fondů. Bližší informace k tomu, jak mohou spolehlivé výsledkové ukazatele přispět k provádění hodnocení, jsou k dispozici v oddíle 4.

POUŽITÍ ROZHRAŇÍ ÚZEMNÍCH PODKLADŮ K VIZUALIZACI SYNTETICKÝCH UKAZATELŮ A KONTEXTOVÝCH UKAZATELŮ

Rozhraní TEVI obsahuje možnosti, které mohou programové orgány v rámci procesů monitorování využít za účelem:

- vizualizace vlastních syntetických ukazatelů;
- vizualizace ukazatelů dostupných v databázi ESPON u každé programové oblasti v případě kontextových informací.

Prostřednictvím rozhraní pro územní podklady lze z vědecké databáze ESPON importovat kontextové ukazatele a následně je vizualizovat nebo použít pro sestavení vlastních syntetických ukazatelů.

Tato vizualizace údajů má podobu mapování a zobrazuje se formou grafů časových řad. Uživatelé mohou prostřednictvím nástroje z databáze vybírat příslušné kontextové ukazatele, které odpovídají programové oblasti. Vzhledem k případným změnám v programové oblasti může uživatel libovolně doplňovat a odstraňovat jednotlivé regiony NUTS-3. Uživatel má k dispozici transformační funkce, které umožňují přizpůsobení konkrétním požadavkům. Importované kontextové ukazatele lze normalizovat napříč vybranou zeměpisnou oblastí, díky čemuž je možné dále srovnávat výkonost jednoho regionu s vybranou programovou oblastí. Kromě toho mohou být vygenerované mapy exportovány a použity v podpůrných dokumentech nebo prezentacích.

Technické pokyny pro používání rozhraní TEVI jsou uvedeny v oddíle 5.

2.1.2

Sekundární výzkum

Prostřednictvím sekundárního výzkumu by zúčastněné subjekty měly rovněž analyzovat nejdůležitější dokumenty, které zahrnují hodnocení a posouzení dopadů provedená v rámci stávajícího/předchozího programového období. Dříve provedená hodnocení nebo posouzení dopadů pomáhají pochopit změny, k nimž došlo v programové oblasti, z hlediska potřeb.

Nejdůležitějšími zdroji jsou příslušné strategie na místní, regionální nebo celostátní úrovni. Volba úrovně správy závisí na druhu programu (INTERREG A nebo INTERREG B), neboť ten určuje dotčená území a strukturu správy zúčastněných regionů/zemí. Ve většině případů jsou nejvýznamnějším zdrojem územních podkladů regionální strategie.

2.1.3

Konzultace

Pochopení potřeb programové oblasti tkví v pochopení potřeb potenciálních příjemců. Za tímto účelem se doporučuje, aby zúčastněné subjekty prováděly konzultace/průzkumy mezi potenciálními příjemci

programu s cílem stanovit zásah, který by pro ně byl nejvýhodnější. Díky tomuto přístupu by měla být do programu začleněna perspektiva „zdola nahoru“, což zamezí nesouladu mezi specifickými cíli a určenými potřebami v oblasti spolupráce.

Konzultace by mohly být vedeny formou průzkumu mezi potenciálními příjemci. Na seznamu potenciálních příjemců by se mělo nacházet co nejvíce typů příjemců. Průzkumy by měly obsahovat uzavřené i otevřené otázky, aby potenciální příjemci mohli vylíčit specifika své žádosti a svých potřeb. Počet otázek by měl být omezen na minimum, aby byla zajištěna vysoká míra odpovědí. Průzkum by měla doprovázet průvodní poznámka vysvětlující jeho účel a zdvořilá žádost o zodpovězení otázek do konkrétního termínu.

2.1.4

Vytvoření seznamu potřeb

Tento prvotní proces určování potřeb by měl vyústit v sestavení rozsáhlejšího seznamu všech potřeb zjištěných v programové oblasti na základě socioekonomické analýzy, sekundárního výzkumu a konzultací. Důležitým prvkem, kterému je třeba věnovat pozornost, je skutečnost, že vzhledem k jejich zdrojům a typům zásahů mohou programy EUS řešit jen některé potřeby, které se navíc v případě programů INTERREG A a INTERREG B liší. Zúčastněné subjekty by proto měly provést užší výběr potřeb, které lze naplnit na základě jejich programu EUS. Tímto dalším krokem se zabývá oddíl 2.2.

2.2

Volba tematického zaměření

Klíčové body

- Analýzou citlivosti (založenou na multikriteriální analýze) lze určit oblasti zásahu, které lze úspěšně řešit programy EUS, což usnadňuje volbu potřeb, které mají být naplněny prostřednictvím specifických cílů;
- Dříve zjištěné potřeby by měly být zařazeny na užší výběrový seznam na základě jejich významu pro územní spolupráci a také míry, do jaké je program schopen tyto potřeby naplnit;
- Specifické cíle programů EUS by měly být odůvodněné a racionální, tj. měly by jednoznačně odkazovat na potřeby programové oblasti a řešit je;
- Specifické cíle programů EUS by se měly dotýkat pouze otázek, které lze řešit územní spoluprací;
- Pro každý vybraný specifický cíl by měla být vytvořena intervenční logika.

Na základě dříve provedené analýzy potřeb je dalším krokem volba tematického zaměření programů. Oddíl obsahuje pokyny pro zúžení seznamu potřeb, které je třeba řešit, volbou konkrétních cílů.

2.2.1

Analýza citlivosti (multikriteriální analýza)

Analýzu citlivosti lze použít k posouzení oblastí citlivých na změny na základě souboru složených ukazatelů a podkladového modelu multikriteriální analýzy (MCA). Metody multikriteriální analýzy a podpory rozhodování jsou zakotveny ve vědecké tradici operační analýzy. Odvíjí se v duchu procesní racionality a umožňují analytikům zohlednit protichůdné, vícerozměrné, nesouměřitelné a nejisté dopady rozhodnutí a opatření.

MULTIKRITERIÁLNÍ ANALÝZA: VIZUALIZACE ÚZEMNÍCH DOPADŮ

Multikriteriální analýza

- Složené ukazatele kombinují soubory jednotlivých ukazatelů tím, že je spojují a vypočítávají s podporou podkladového modelu nebo předpokladů modelování.
- Na rozdíl od syntetických ukazatelů se pouze neagregují prostřednictvím vah, ale používají systémové modely za účelem získání celkových územních informací.
- Další možnost uplatnění spočívá v použití multikriteriální analýzy k vypracování kvantitativních posouzení územní citlivosti, expozice a dopadů. Tuto metodu lze jako takovou použít k posouzení dopadů zásahů v rámci EUS na programovou oblast. V tomto případě se účinky konkrétního politického opatření (expozice) zkombinují s charakteristikami daného regionu (územní citlivost) s cílem nastínit potenciální územní dopady.
- Díky zahrnutí odborných posouzení jako klíčového vstupu do analýzy skýtá tato metoda vysokou míru flexibility, neboť umožňuje kvantifikaci nehmotných dopadů zásahů v rámci EUS.
- Multikriteriální analýza představuje významné výhody oproti jiným metodám: Použití multikriteriální analýzy umožňuje přesná hodnocení výsledků zásahu s přihlédnutím ke složitým faktorům a vztahům.
- Nevýhodou použití výsledkových ukazatelů na základě multikriteriální analýzy je jejich technická složitost a s tím spojené náklady, např. na svolávání odborných workshopů, zajišťování dovedností atd.

Multikriteriální analýza umožňuje konceptualizaci regionálních toků a vztahů. Z těchto meziregionálních vztahů vzejde řada ukazatelů citlivosti, které modelují citlivost regionů na určitou změnu. Konkrétní změny lze rozpracovat a ilustrovat na řadě scénářů, z nichž každý souvisí s různými změnami politiky (jako je přesun územní nebo tematické koncentrace financování).

Regiony lze následně klasifikovat do několika tříd podle potenciální citlivosti prostřednictvím seskupení, čímž vzniknou programové regiony s potenciálně vysokou citlivostí, programové regiony s potenciálně střední citlivostí a programové regiony s potenciálně nízkou citlivostí. Seskupení regionů se určí podle jejich relativních parametrů napříč všemi ukazateli a na základě statisticky významných rozdílů v žebříčku regionů zahrnutých do analýzy.

MULTIKRITERIÁLNÍ ANALÝZA: HLAVNÍ VÝSLEDKY

Výsledky analýzy lze zobrazit na mapách znázorňujících relativní citlivost jednotlivých regionů programu na změny politiky. To umožní uživateli vytipovat regiony podle specifických vlastností v souvislosti s jejich citlivostí. Při analýze výsledků lze identifikovat několik seskupení programových regionů. V případě investic do výzkumu a vývoje to umožňuje například určení zaostávajících regionů s relativně vysokou citlivostí na změny. Tím se tyto regiony stanou relativně atraktivnějšími cíli pro zásahy a projekty.

Mezi další určované regiony patří regiony s vysokou citlivostí, které vykazují určité charakteristiky zaostávání. Představují regiony s nějakou specifickou slabinou v celkových parametrech (životní prostředí, inovace nebo jiné aspekty), a zásah v rámci programu se tedy u nich nabízí jako prostředek zlepšení v těchto specifických oblastech.

Třetí skupinu regionů tvoří programové regiony s potenciálně střední citlivostí. Tyto regiony si vedou velmi dobře ve všech prvcích scénářů a vykazují jen velmi specifické slabiny ve srovnání se všemi ostatními programovými regiony. Potenciální zásah v rámci politiky se bude muset zaměřit právě na tyto slabiny a bude muset podporovat stávající silné stránky.

Čtvrtou skupinu regionů tvoří programové regiony s potenciálně nízkou citlivostí. V programové oblasti se často nacházejí metropolitní regiony, které spadají do této skupiny. Rozhodně se jedná o strukturálně nejsilnější regiony v programové oblasti, a územní politika se proto v jejich případě potenciálně projeví posílením jejich již existujících silných stránek – zejména v oblasti výzkumu, vývoje a inovací a také ekonomické produktivity.

2.2.2

Nástroj ESPON TIA

Jako nenáročný prostředek usnadnění tvorby užšího seznamu potřeb mohou zúčastněné strany využívat nástroj ESPON TIA, kterým lze určit možné dopady zásahů na území.

Nástroj ESPON TIA umožňuje předběžné posouzení potenciálních dopadů a kartografické znázornění regionů, které by mohly být ovlivněny politikou EU nebo zásahem v oblasti hospodářství, životního prostředí, společnosti a správy.

Nástroj ESPON TIA se nastavuje interaktivně v rámci workshopu a kombinuje soubor ukazatelů s odborným posouzením územních dopadů zásahu výběrem a posouzením všech relevantních ukazatelů. Je třeba zdůraznit, že nástroj se zakládá na procesu, který vyžaduje poctivou přípravu ze strany moderátora i účastníků, aby byla zajištěna úspěšnost workshopu.

PROVÁDĚNÍ POSOUZENÍ ÚZEMNÍHO DOPADU (TIA)

V ideálním případě si zúčastněné strany programu najmou odborníky, kteří uspořádají workshop o TIA a posuzování různých variant návrhu programu. Z TIA může vzejít předběžný přehled o možném územním dopadu některých zásahů v rámci programu. Případně mohou nástroj ESPON TIA zjednodušenou formou používat také orgány programu, a to bez externí pomoci. Ty pak mohou určit relevantní ukazatele pro posouzení potenciálního dopadu programu a zadávat odborná posouzení bez odborných vstupů.

Provedení předběžného TIA je jednodušší alternativou ve srovnání s výše popsanou analýzou citlivosti při určování oblastí, které jsou citlivé na změny na základě zásahu v rámci programu. Výsledky TIA mohou usnadnit rozhodování o tom, které potřeby by měly být vybrány k řešení podle stanovených priorit a konkrétních cílů programu.

Nová funkce nástroje ESPON TIA umožňuje provést posouzení dopadů na přeshraniční oblasti. Nástroj je proto vhodný pro program INTERREG A. Programy INTERREG B mohou rovněž využívat nástroj v režimu CB TIA, pokud chtějí omezit zkoumanou oblast programu, nebo v obecném režimu TIA, pokud chtějí prozkoumat dopad na celou oblast programu (v takovém případě je třeba vzít v úvahu, že hodnoty ukazatelů jsou normalizovány na základě všech zahrnutých regionů).

Nový nástroj TIA poskytuje užitečné funkce. Nástroj ESPON TIA například nabízí funkci, která znázorňuje dopad v konkrétním regionu v poměru k průměru. Tato možnost umožňuje zobrazit **odstup od průměru** u tří typů regionů: stejných regionů odpovídajících zvolené typologii, všech regionů nebo jiných regionů, které je pak třeba upřesnit.

Nástroj rovněž nabízí **vizuální prezentace** dopadu na regiony. Záložka „hlasý“ zobrazuje ve formě sloupcového grafu výsledky hlasování odborníků. Posouzení dopadů se vždy zobrazí v případě jednoho druhu odborného posouzení (obvykle toho, který obdržel nejvíce hlasů). Pokud si to skupina přeje, může moderátor nechat znázornit dopad na základě jiného odborného úsudku. To lze provést kliknutím na sloupec s posouzením v záložce "hlasý."

Další vizualizace se poskytují ve formě výsečových grafů znázorňujících procentuální podíly četnosti mezi regiony v případě různých rozsahů dopadu u každého hlasování odborníků (záložka „dopad“) a ve formě diagramu znázorňujícího všechny typy hodnot vypočtené pro regiony, ve kterých červená čára znázorňuje zvolený průměrný typ (záložka „hodnoty“).

PŘÍKLAD

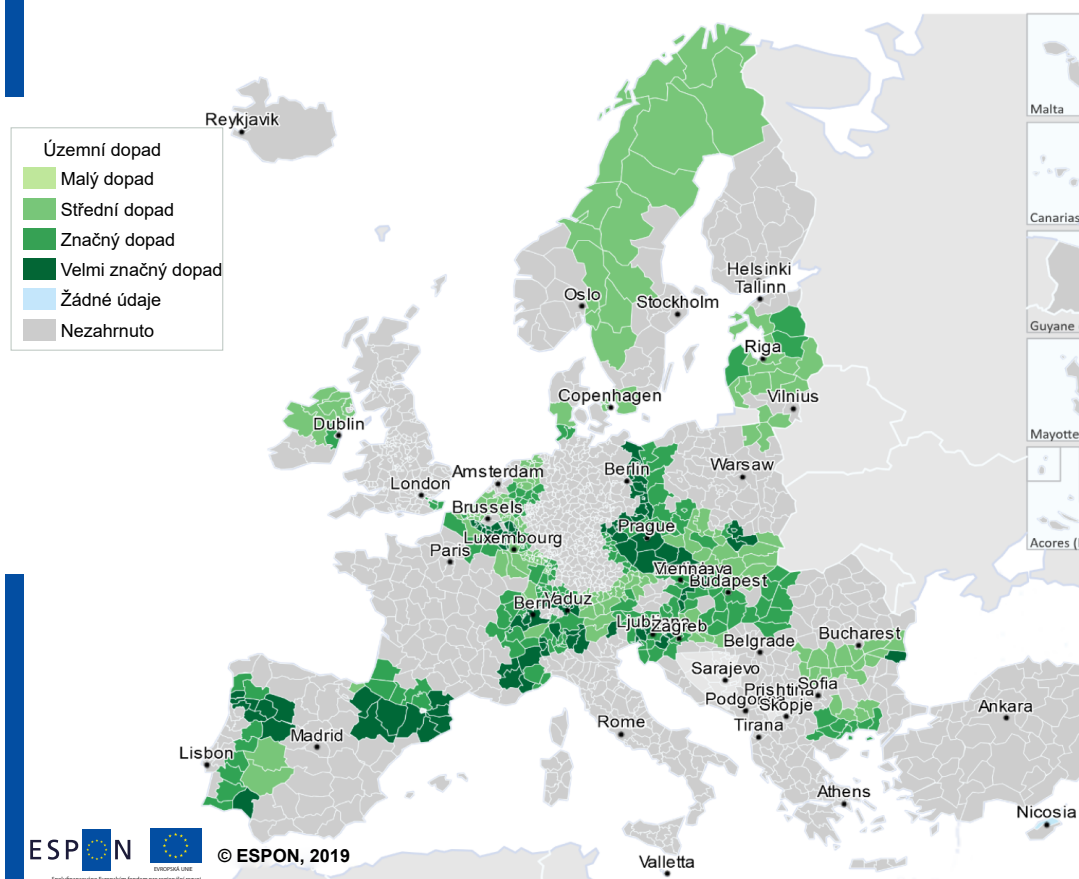
Posouzení územního dopadu u přeshraničních regionů

Níže uvedená mapa poskytuje příklad posouzení územního dopadu u přeshraničních regionů, pokud jde o kvalitu a odpovědnost služeb veřejné správy. Mapa znázorňuje sílu dopadu na základě hlasování odborníků zadaného do nástroje, pokud jde o zkoumanou oblast expozice.

Mapa 2.1:

Příklad přeshraničního výsledku TIA

Přeshraniční rozdíl: Kvalita a odpovědnost vládních útvarů



ESPON   © ESPON, 2019

Soubor zvolených regionů: Všechny regiony
 Typologie: Všechny regiony
 Metoda normalizace: Z (10-90)
 Hlasování odborníků: Výrazně pozitivní účinek

Prostorové rozlišení údajů: NUTS2
 Zdroj: GR Regio RCI 2016 na Unverzité Göteborg,
 Evropský index kvality institucí, výpočet OIR
 CC - UMS RIATE v případě správní hranice

Zdroj: Nástroj ESPON TIA, 2019.

Na webových stránkách ESPON bude brzy k dispozici aktualizovaný nástroj TIA a bližší pokyny k jeho použití. V současné době je dostupná stará verze nástroje.

Odkaz na nástroj ESPON TIA

<https://www.espon.eu/tools-maps/espon-tia-tool>

2.2.3

Vytvoření užšího výběrového seznamu potřeb

Ve finální fázi se ke stanovení tematického zaměření programů použije proces určování potřeb, jak je stanoveno v návrzích nařízení (COM(2018) 375) COM(2018) 374).

Pro potřeby užšího výběrového seznamu se doporučuje použít alespoň dvě kritéria: 1) potřeby, které lze naplnit prostřednictvím územní spolupráce, a 2) potřeby, které lze úspěšně řešit v rámci programu. Druhý bod vybízí k využití zkušeností, úspěchů a ponaučení z minulosti. Podle obecného doporučení pro proces nalézání možností u obou typů programů (INTERREG A a INTERREG B) je namístě, aby si zúčastněné subjekty prošly závěrečnou zprávu pracovní skupiny WP11, která se týká následného hodnocení EFRR a FS¹⁰, pokud jde o EUS. Zpráva podává přehled oblastí zásahu, které byly s větším nebo menším úspěchem řešeny v rámci programů INTERREG A a INTERREG B v období let 2007-2013.

Konkrétnější pomoc při tvorbě užšího výběrového seznamu potřeb poskytnou výsledky analýzy citlivosti nebo nástroj TIA, který byl představen výše (viz body 2.2.1 a 2.2.2). Analýza citlivosti nebo nástroj TIA by měly pomoci určit konkrétní oblasti zásahů, které lze účinně řešit v rámci programu, a tím pomoci zúžit výběr potřeb, které mají být řešeny vybranými politickými cíli a specifickými cíli programů.

2.2.4

Racionalita specifických cílů programu

Při volbě konkrétních cílů by měla být zachována zásada racionality. K tomu, aby bylo možné měřit dopady programu, musí být cíle programu jasně a jednoznačně definovány, tj. musí odpovídat problému, který mají řešit. V opačném případě by nebylo možné smysluplně měřit dosažený pokrok směrem k naplnění cílových hodnot zásahu, protože by nebyly zřejmé samotné cílové hodnoty. Tento problém je na obrázku 2.3 znázorněn jako *racionalita cíle politiky*.

Racionalita udává míru pochopení, transparentnosti a přesnosti cílů zásahu *s ohledem na problémy a potřeby spolupráce v programové oblasti*, které se řešení týká. Obecně se u tematických cílů, které spočívají v nehmotném územním prvku, jako je kvalita životního prostředí, institucionální kapacity a sociální začlenění, často projevuje problém nedostatečné racionality. V těchto oblastech politiky je často obtížné jasně určit problém, který je třeba řešit, a v důsledku toho je obtížné definovat cíle programu. Racionalita by měla zohledňovat také územní aspekt spolupráce.

Vymezení specifického cíle proto musí plně odpovídat potřebám a problémům spolupráce v programové oblasti.

¹⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#11

PŘÍKLADY

V následující tabulce jsou uvedeny příklady konkrétních cílů, které se objevují v programech EUS. Tabulka upřesňuje, do jaké míry tyto cíle naplňují kritéria racionality, a poskytuje návrhy na zlepšení.

Tabulka 2.2:
Nízká a vysoká míra racionality: příklady

SPECIFICKÝ CÍL	POSOUZENÍ „RACIONALITY“	NÁVRHY/PŘIPOMÍNKY
Udržitelně plánované a řízené přírodní oblasti	NÍZKÁ	Cíl je definován zcela obecně: není jasné, co se rozumí pojmem „udržitelně“ V ukazateli by mělo být upřesněno, jak by měly být přírodní oblasti plánovány a spravovány Je třeba vyjasnit souvislost s potřebami a výzvami programové oblasti
Zlepšení kapacit pro udržitelné využívání kulturního dědictví a zdrojů	NÍZKÁ	Sociálním problémem je udržitelné hospodaření s přírodními zdroji, ale stejně jako výše není „udržitelnost“ jasně definována. Přesná definice toho, co se tímto termínem rozumí, by zvýšila racionalitu cíle v souladu s problémy dané programové oblasti
Zachování biologické rozmanitosti a přírodních ekosystémů posílením správy a propojením chráněných oblastí	VYSOKÁ	Je zřejmé, že cíl je zaměřen na specifické prvky přírodního kapitálu regionů Potřeba je upřesněna jako zachování biologické rozmanitosti a přírodních ekosystémů
Zlepšení a zvýšení možností internacionalizace malých a středních podniků	VYSOKÁ	Je zřejmé, že potřeba, která v této oblasti vyvstává, spočívá v nedostatečné úrovni internacionalizace podniků, a právě na ni se program zaměřuje

Zdroj: Consortium, 2019.

2.2.5**Rozměr územní spolupráce v rámci specifických cílů programu**

Druhou zásadou, kterou je třeba mít při výběru konkrétních cílů na paměti, je zaměření na potřeby, které lze naplnit prostřednictvím územní spolupráce. Rozměr územní integrace mezi členskými státy představuje zvláštnost opatření EUS, která je odlišuje od politik prováděných regionálními a vnitrostátními orgány. Cíle programů EUS proto také vyžadují jasné zaměření na územní spolupráci. Tento prvek musí být jasně vymezen, aby bylo možné poukázat na to, jak přeshraniční spolupráce přispívá k dosažení výsledků, kterých by nebylo možné dosáhnout prostřednictvím politik podporovaných jednotlivými regiony nebo státy.

Aby bylo možné řešit potřeby prostřednictvím územní spolupráce, je nezbytné porozumět rozsahu spolupráce mezi regiony. Zohlednění úrovně rozsahu spolupráce pomůže stanovit cíle a následně opatření, která by mohla být v rámci programu podniknuta.

V tabulce 2.3 jsou uvedeny různé úrovně územní spolupráce mezi územími, od nejjednodušší (sdílení informací) po nejsložitější (dosažení kritického množství a společná organizace). To zejména vyžaduje vytvoření jasných vazeb mezi územní spoluprací a konečným výsledkovým ukazatelem.

Tabulka 2.3:**Teoretické úrovně územní spolupráce (od nejjednodušší po nejsložitější)**

FORMA SPOLUPRÁCE	ROZSAH
0 - Žádná spolupráce	Malý
1 - Sdílení informací	
2 - Výměna osvědčených postupů	Střední
3 - Učení	
4 - Koordinace opatření	
5 - Sdílení trhů – zvyšování rozmanitosti	Velký
6 - Synergie při současném stavu organizace	
7 - Dosažení kritického množství – společná organizace	

Zdroj: Politecnico di Milano, 2018.

Jakmile jsou stanoveny jasné a jednoznačné cíle programu na základě zásady racionality a jsou zajištěny forma a rozsah územní spolupráce, lze zahájit výběr a vymezení ukazatelů se zaměřením na vzájemnou provázanost cílů, výstupů a výsledků (obrázek 2.3).

V důsledku toho je nutno při vymezení specifického cíle zřetelně pracovat s územními charakteristikami programu INTERREG a odkazovat na přidanou hodnotu vnitrostátní a přeshraniční spolupráce.

PŘÍKLADY

V následující tabulce jsou uvedeny příklady specifických cílů, které lze nalézt v programech EUS. Tabulka komentuje i to, do jaké míry tyto cíle splňují atribut „územní spolupráce“, a poskytuje návrhy na zlepšení.

Tabulka 2.4:**Nízká a vysoká úroveň územní spolupráce: příklady**

SPECIFICKÝ CÍL	POSOUZENÍ KRITÉRIA „ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE“	NÁVRHY/PŘIPOMÍNKY
Podnikavější mládež	NÍZKÁ	Specifický cíl neupřesňuje přeshraniční rozměr potřeby: na základě čeho by přeshraniční opatření řešila danou potřebu lépe než alternativní regionální/ vnitrostátní programy? Nízké hodnocení neznamená, že územní spolupráce by nemohla přispět k rozvoji a provedení řešení, nýbrž to, že formulace specifického cíle neobjasňuje, v čem má spočívat předpokládaný příspěvek územní spolupráce.
Vývoj a zavedení řešení pro zvýšení energetické účinnosti a využívání obnovitelné energie ve veřejných infrastrukturách	NÍZKÁ	Specifický cíl neupřesňuje přeshraniční rozměr potřeby: na základě čeho by přeshraniční opatření řešila danou potřebu lépe než alternativní regionální/ vnitrostátní programy? Nízké hodnocení neznamená, že územní spolupráce by nemohla přispět k rozvoji a provedení řešení, nýbrž to, že formulace specifického cíle neobjasňuje, v čem má spočívat předpokládaný příspěvek územní spolupráce.

Rozšíření společné nabídky vzdělávacích a kvalifikačních aktivit s cílem využít potenciál lidských zdrojů v přeshraničním regionu	VYSOKÁ	Informace je poměrně přesná, pokud jde o územní spolupráci. Cíl upřesňuje zaměření na společné vzdělávací programy a aktivity s cílem dále integrovat trh práce v dané oblasti. Cíl lze jednoznačně ztotožnit s „koordinací opatření“.
Přispění k ochraně a obnově biologické rozmanitosti	VYSOKÁ	I když územní spolupráce není v cíli přímo specifikována, je zřejmé, že ochrana a obnova biologické rozmanitosti je přeshraniční potřebou, která vyžaduje koordinované strategie a opatření.

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Koordinace a spolupráce: jak? (2017).
- Jak fungují makroregionální strategie: pracovní postupy, procesy a přístupy (2018)

2.2.6

Volba cílů politiky a specifických cílů

Návrhy nových nařízení stanoví jiný rámec pro volbu tematického zaměření programů INTERREG. V případě programů INTERREG se v návaznosti na prvky navrhovaného nařízení COM(2018) 374 vyjadřuje tematické zaměření v rámci programu stanovením priorit programu. Priority lze formulovat volně za předpokladu, že se týkají jednoho z pěti cílů politiky (definovaných v COM(2018) 375¹²) nebo jednoho ze dvou specifických cílů INTERREG (definovaných v COM(2018) 374¹³). V případě každého zvoleného cíle lze do programu zařadit více než jednu prioritu, nejméně jedna však musí souviset s cílem týkajícím se konkrétně programu INTERREG a nelze zvolit více než 3 různé cíle.

Obrázek 2.2:

Cíle politiky a specifické cíle politiky INTERREG pro programové období 2021-2027, jak jsou navrženy v návrzích nařízení

Cíle politiky

- Inteligentnější Evropa prostřednictvím inovací, digitalizace, transformace hospodářství a podpory malých a středních podniků
- Zelenější Evropa bez emisí uhlíku, provádění Pařížské dohody a investice do transformace energetiky, obnovitelných zdrojů a boje proti změně klimatu
- Propojenější Evropa, se strategickými dopravními a digitálními sítěmi
- Sociálnější Evropa, realizace evropského pilíře sociálních práv a podpora kvalitních pracovních míst, vzdělávání, dovedností, sociálního začlenění a rovného přístupu ke zdravotní péči
- Přiblížení Evropy občanům podporou místních rozvojových strategií a udržitelného rozvoje měst v celé EU

¹¹ EK, 2018, COM(2018) 374, tamtéž.

¹² EK, 2018, COM(2018) 375, tamtéž.

¹³ EK, 2018, COM(2018) 374, tamtéž.

Cíle politiky týkající se konkrétně programu INTERREG

- lepší správa INTERREG,
- bezpečnější a lépe chráněná Evropa,

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Diskusní dokument o programu INTERREG po roce 2020 (2018)
- Aktualizace regulačního rámce na období po roce 2020 (2019)

Zdroj: EK, 2018, COM(2018) 375 a EK, 2018, COM(2018) 374.

Volba specifických cílů vytváří rámec programu a definuje příslušné zásahy prostřednictvím projektových žádostí. Zastřešující rámec činnosti tvoří politika a specifické cíle jako reakce na potřeby a výzvy zjištěné v předchozím kroku. Volba jednotlivých specifických cílů přímo souvisí se zamýšlenou změnou vzešlou ze zjištěných potřeb a specifík programové oblasti. Volba specifických cílů by proto měla odrážet potřeby a toto zdůvodnění by se mělo odrazit v popisu „Priorita“ (viz COM(2018) 374). Tomuto požadavku se věnujeme níže (2.2.4) ve smyslu „racionality“ cílů programu. Pro existenci správného a úspěšného systému monitorování jsou nezbytné vhodně zvolené cíle politiky.

Pokud jde o zachycení potřeb společenské a územní spolupráce, je věcným problémem to, zda zjištěný problém „spadá“ do potenciálu intervence. Svou roli hraje rozměr zeměpisného rozměru politiky: je důležité vědět, při jakém územním rozlišení zanechají politiky žádoucí stopu. Například v případě průmyslové politiky se stopa projeví na úrovni několika členských států. Lokálně/regionálně rozptýlené dopady je nutno vylíčit se správným „zeměpisným popisem dopadů“. To musí být zohledněno v ukazatelích. Na druhé straně v některých oblastech politiky životního prostředí bude stopou spojenou se složkami životního prostředí, jako jsou povodí, pohyb vzduchu a ekosystémy, přímo „geografický popis dopadů“, který nemusí nutně zapadat do programových oblastí. Dopady lze rozlišit i v rámci jednotlivých programových oblastí; politickým vstupem jsou v zásadě bodové údaje (tj. příjemce, konečný příjemce), kdežto u dopadů to tak nutně být nemusí (výstup je povětšinou územně blízký vstupu¹⁴, výsledky jsou územně spjaty s určenou potřebou – tvorba bohatství).

To znamená, že formulace specifických cílů by měla opět zohlednit kapacitu a orientaci programů při řešení vybraných potřeb, pokud jde o dostupné zdroje, a možnost dosažení kýžených dopadů na geograficky vhodné úrovni. Pokud jde o schopnost dosáhnout dopadů prostřednictvím intervence v rámci programu, je třeba mít na paměti, že je nutné formulovat specifické cíle, s jejichž pomocí je možné řešit potřeby, které lze naplnit prostřednictvím územní spolupráce. Vzhledem k tomu, že cílem programů EUS je řešit společné otázky územní spolupráce mezi sousedními regiony, měly by se specifické cíle programů zaměřit na potřeby relevantní z hlediska územní spolupráce. Tomuto požadavku je věnován oddíl 2.2.5.

Doporučuje se navíc, s cílem pomoci při výběru potřeb, které mohou být úspěšně řešeny v rámci programů prostřednictvím volby specifických cílů, zvážit výsledky analýzy citlivosti (viz oddíl 2.2.1).

¹⁴ ale i zde ne nezbytně v případě spřízněných společností, ústředí, které granty přijímá a přerozděluje je jiným podnikatelským subjektům

2.2.7

Budování intervenční logiky v případě každého specifického cíle

Po volbě specifických cílů by subjekty účastnící se programu měly sestavit intervenční logiku pro každý vybraný SO s cílem podat jasné zdůvodnění každého zvoleného cíle. Intervenční logika dále usnadní provádění programu.

Příslušnými prvky v této fázi jsou: potřeba, specifický cíl a opatření (dále následuje volba ukazatelů). Stanovené specifické cíle by měly přímo odpovídat příslušným potřebám, jak je popsáno v bodě 2.2.4; měly by rovněž odrážet rozměr územní spolupráce, jak je popsáno v bodě 2.2.5. V neposlední řadě je vhodné předložit také předběžné návrhy opatření, která by mohla být podniknuta ve vztahu ke specifickému cíli, ve snaze vytipovat předem možné intervence s ohledem na potřeby.

Lze použít například následující šablonu.

Tabulka 2.5:

Příklad tabulky pro navrhování prvků intervenční logiky

RELEVANTNÍ VYBRANÁ POTŘEBA	SPECIFICKÝ CÍL	PŘÍKLADNÁ OPATŘENÍ	PŘEDPOKLÁDANÝ DOPAD	VÝSLEDKOVÉ UKAZATELE	VÝSTUPOVÉ UKAZATELE
Potřeba 1		Bude doplněno v dalších krocích...	Bude doplněno v dalších krocích...
Potřeba 2		Bude doplněno v dalších krocích...	Bude doplněno v dalších krocích...
Potřeba 3		Bude doplněno v dalších krocích...	Bude doplněno v dalších krocích...

Zdroj: Consortium, 2019.

Návrh konkrétních cílů následně projednají příslušné programové orgány. Po nezbytné zpětné vazbě následuje konečný výsledek.

Při předkládání a projednávání navrhovaných specifických cílů je zásadní, aby zúčastněné subjekty, které jsou s procesem nejvíce obeznámeny, přednesly výsledky různých prvků analýzy potřeb a analýzu citlivosti, která byla základem pro sestavení užšího výběrového seznamu potřeb. Stejně tak je důležité vysvětlit pozadí volby tím, že se členům programových orgánů, kteří byli do tohoto procesu zapojeni méně intenzivně, představí intervenční logika. Tím se zajistí, aby byly všechny subjekty v rámci programu s potřebami srozuměny a znaly odůvodnění výběru, což usnadní individuální rozhodování a hodnocení návrhu. Případné změny nebo doplnění by se měly rovněž odrazit v intervenční logice.

PŘÍKLAD**Budování intervenční logiky**

Níže je uveden příklad intervenční logiky s nejdůležitějšími prvky.

POTŘEBA	SPECIFICKÝ CÍL	OPATŘENÍ	DOPADY	VÝSLEDKOVÉ/ VÝSTUPOVÉ UKAZATELE
Výrazný nedostatek znalostí o tom, co může jeden druhému nabídnout, protože výzkumná střediska si nejsou vždy vědoma potřeb výrobní struktury ani řešení, která jim mohou nabídnout, a zároveň obchodní společnosti nemají povědomí o stávajících kapacitách na území z hlediska VaVal, ani o řešeních, která jim nabízejí.	Zlepšit zapojení podnikatelského sektoru do inovačních procesů a činností v oblasti výzkumu, vývoje a inovací blíže trhu	<i>Podpora nových znalostí a inovací, zejména v souvislosti s podniky, včetně například:</i> opatření, která podporují technologický rozvoj a kulturu inovací ve výrobní struktuře prostoru spolupráce, pomáhají podnikům vyvíjet inovativní produkty a procesy, podporují nové technologické činnosti s růstovým potenciálem, usnadňují výměnu a využívání informací mezi orgány veřejné správy a společnostmi.	Podniky získaly nové znalosti	Počet příjemců-společností, které pro společnost zavádějí nové výrobky (R)
			Podniky navrhly nové inovační plány	Počet společností, které vypracovaly inovační plány (A)
			Podniky zavedly inovativní produkty/procesy a/nebo zlepšení	% výnosů společnosti odpovídající novým inovativním výrobkům (A)
			Zvýšení investic podniků do VaVal	Zvýšení počtu podniků, které investovaly do VaVal (A) Výše investic do VaVal (A)

Zdroj: ESPON TIA CBC, 2019.

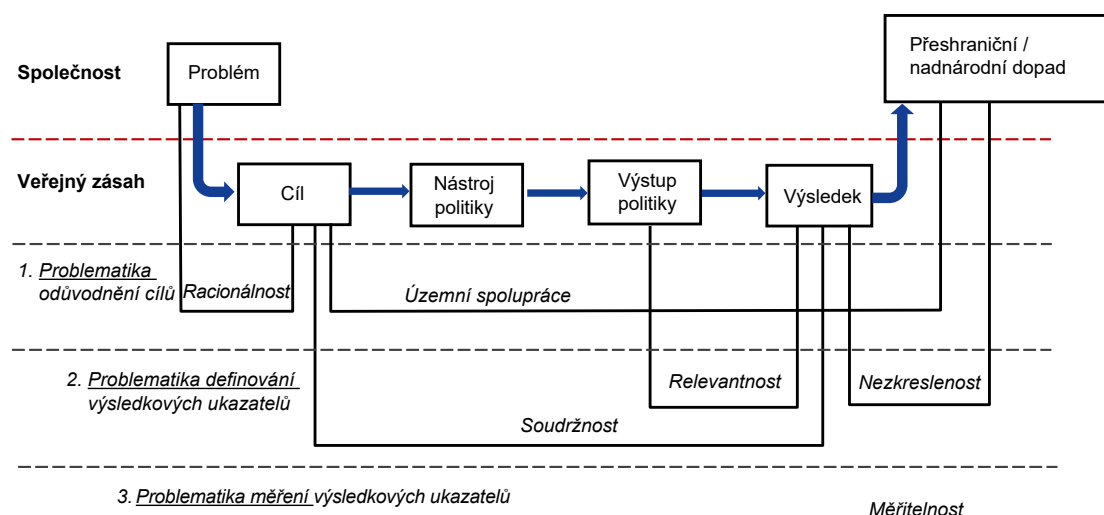
2.3**Výběr výsledkových ukazatelů****Klíčové body**

- Výsledkové ukazatele musí být v souladu s intervenčními cíli, tj. musí zde být úzké sepětí mezi intervenčními cíli a tím, co ukazatel měří.
- Výsledkové ukazatele musí být relevantní: ukazatel musí zachycovat výsledek zásahu, nikoli výstup z něj.
- Čistý dopad výsledkových ukazatelů se týká vazby mezi výsledky zásahu a jeho dopadem. Výsledkové ukazatele musí zachycovat čistý dopad programových opatření na definované cíle a výsledek musí být očištěn od vlivů dalších probíhajících opatření a procesů a nesmí být těmito vlivy zkreslen.
- Vybrané výsledkové ukazatele by měly být měřeny objektivním způsobem, měly by být konzistentní v čase, srovnatelné a snadno dosažitelné.
- Výsledkové ukazatele by měly být rovněž měřeny ve vhodných a stanovených prostorových a časových rozměrech

Definice vhodných výsledkových ukazatelů má zásadní význam pro kontrolu politik a stanovení budoucích zásahů. „Vhodnost“ je ale neurčitý pojem, který do značné míry závisí na mnohovrstevném souboru charakteristik a vlastností ukazatelů. Za účelem vymezení vhodných ukazatelů je nezbytné vyjasnit, co se rozumí výsledkem politiky. Slovy Evropské komise (EK, 2014, s. 4) je výsledkem politiky „specifický rozměr blahobytu a pokroku lidí, který motivuje k politice přijímání opatření, tj. to, co má být změněno s přispěním navržených zásahů“. Výsledkové ukazatele měří tuto přímou, příčinnou změnu způsobenou intervencemi, která nastává nezávisle na působení případných jiných vnějších faktorů ovlivňujících stejný aspekt blahobytu. Tato definice je užitečná, neboť objasňuje, že výsledky politiky musí být úzce spjaty s cíli politikou stanovenými, s opatřeními přijatými k jejich dosažení a s dlouhodobým a přeshraničním dopadem vyvolaným kombinací politiky a jiných faktorů (ale zároveň na nich musí být nezávislé a koncepčně se od nich musí lišit).

V důsledku toho musí být definice spolehlivých výsledkových ukazatelů politik založena na souboru objektivních kritérií, díky kterým lze překonat všechny potenciální problémy vznikající v tomto procesu. Na obrázku 2.3 je znázorněn koncepční rámec v rámci projektu TEVI, který má tvůrcům politik ukázat směr při určování vhodných výsledkových ukazatelů.

Obrázek 2.3:
Logický model veřejného zásahu a kritéria pro definici vhodných výsledkových ukazatelů



Zdroj: Politecnico di Milano, přijato s úpravami z Osuna a spol. (2000).

Mezi logické kroky, které je třeba podniknout během tvorby programu, patří:

- pevný základ v určení potřeb programové oblasti, na které lze opatření v rámci programu zaměřit;
- vymezení příslušných cílů programu pro provádění opatření k řešení potřeb s přihlédnutím k zásadě racionality a k potřebám územní spolupráce;
- určení specifických výstupů (tj. specifických opatření), které zase povedou k dosažení výsledků a které přispějí k dosažení stanovených cílů.
- empirické ověření ve fázi posuzování politiky, zda dosažené výsledky mohly přispět k očekávanému přeshraničnímu dopadu.
- ukazatele měřící dopady zásahů v rámci politiky vytvářejí můstek mezi definicí výsledkových ukazatelů a logickým řetězcem programového cyklu, jak je znázorněno na obrázku 2.3. Zohledňují tyto atributy: soudržnost, relevantnost, čistý dopad, měřitelnost a rozměry ukazatelů

- V následujících kapitolách jsou tyto charakteristiky podrobně popsány. Jednotlivé příklady ukazatelů poskytují praktické tipy pro programové činnosti. Pokyny se zaměřují výhradně na výsledkové ukazatele vzhledem k tomu, že volba výstupových ukazatelů tak náročná není.

2.3.1

Soudržnost mezi výsledkovými ukazateli a cíli programu

POPIS

Soudržnost se týká sladění výsledků programu (představovaných výsledkovými ukazateli) s cílem programu. Výsledkové ukazatele měří pokrok dosažený při plnění cílů výslovně stanovených tvůrci politiky¹⁵. V důsledku toho musí být výsledkové ukazatele plně v souladu s cíli programu, neboť musí správně měřit stanovené cílové hodnoty. Pokud vznikne nesoulad mezi těmito dvěma prvky, samotný zásah a dosažené výsledky budou chybné a arbitrární.

KVALITATIVNÍ KRITÉRIUM „SOUDRŽNOST“

Cíle, které mají výsledkové ukazatele měřit, musí být v souladu (sladěny) s cíli programu.

PŘÍKLADY

Tabulka 2.6 uvádí příklady různých úrovní soudržnosti mezi specifickými cíli a výsledkovými ukazateli.

Tabulka 2.6:

Nízká a vysoká soudržnost: příklady

SPECIFICKÝ CÍL	VÝSLEDKOVÝ UKAZATEL	SOUDRŽNOST	NÁVRHY
Zvýšení výrokové a procesní inovace v oblasti snižování emisí CO ₂ a udržitelné energie	Podíl malých a středních podniků, které se zabývají výrokovými nebo procesními inovacemi (v procentech)	NÍZKÁ	Tento specifický cíl se týká inovací v úzce vymezených oblastech (životní prostředí a emise CO ₂), zatímco výsledkový ukazatel zachycuje obecnější tendenci k inovacím: ukazatel není dostatečně přesný, aby podával věrný obraz o pokroku dosaženém při plnění cíle. Soudržnost by byla vysoká, pokud by se výsledkový ukazatel omezoval na oblast zásahu programu, tj. emise CO ₂ a udržitelnou energii.
Rozvoj přírodních a kulturních zdrojů do podoby udržitelné turistické atrakce	Udržitelnější turistické atrakce založené na kombinaci přírodního a kulturního dědictví (počet atrakcí)	NÍZKÁ	Počet atrakcí nezrcadlí udržitelné řízení kulturních/přírodních zdrojů ani jejich přitažlivost z hlediska cestovního ruchu. Tento výsledkový ukazatel povede ke zkrácení měření způsobu, jakým opatření v rámci politiky přispívají k řešení této problematiky.
Snížený přísun živin, nebezpečných látek a toxinů do moře	Množství živin, nebezpečných látek a toxinů proudících do moře	VYSOKÁ	Ukazatel je v souladu s cílem, protože je přímo spjat s množstvím látek znečišťujících mořské vody, které má program snížit.

¹⁵ Mosse a Sontheimer (1996)

Zvýšení výrobních a procesních inovací v odvětvích významných pro pohraniční region	Podíl malých a středních podniků, které se zabývají výrobními nebo procesními inovacemi (v procentech)	VYSOKÁ	Uskutečňování výrobních a procesních inovací je plně v souladu s cílem programu. Výsledkový ukazatel je analogický k ukazateli diskutovanému v příkladu, u kterého byla konstatována nízká soudržnost, ale zde je jeho použití vhodné, protože oblast zásahu politiky se neomezuje na úzce vymezenou oblast hospodářství.
---	--	--------	--

Zdroj: Consortium, 2019.

2.3.2

Relevantnost výsledkových ukazatelů vzhledem k výsledku (nikoli výstupu)

POPIS

Výstupy versus výsledky

- Výstupy jsou produkty vytvořené v rámci politiky nebo programu za účelem dosažení určitých výsledků; výstup není konečným cílem politiky nebo programu, ale spíše prostředkem, kterým se cíle politiky dosahuje.
- Výsledky představují míru, do jaké bylo dosaženo cíle politiky nebo programu.

Relevantnost výsledkových ukazatelů je míra, do jaké výsledkový ukazatel zachycuje výsledky zásahů programu, nikoli jejich výstupy. Aby oba typy ukazatelů plnily své funkce, musí být zcela objasněn rozdíl mezi výstupy a výsledky. Výstupy jsou produkty vzniklé v rámci zásahu za účelem dosažení určitých výsledků. V tomto smyslu není výstup konečným cílem zásahu, ale spíše prostředkem, kterým se dosahuje cíle politiky (OECD, 2009). Výsledky naproti tomu představují, do jaké míry bylo dosaženo cíle zásahu. Součástí dopravní politiky by například mohly být investice určitých finančních prostředků (nástrojů) do výstavby nové dálnice (výstupu) za účelem zkrácení doby dojíždění (výsledku). V rámci zásahů na podporu nezaměstnaných by například mohly být investovány veřejné zdroje (nástroje) do uspořádání vzdělávacích kurzů (výstup), které usnadní opětovné začlenění daných osob na trh práce (výsledek).

KVALITATIVNÍ KRITÉRIUM „RELEVANTNOST“

U tohoto výsledkového ukazatele musí být jasně doloženo, že bude zachycovat nikoli výstup z programu, ale jeho výsledek.

PŘÍKLADY

V obou případech, které se vyznačují nízkou mírou relevantnosti, jsou výsledkové ukazatele následující:

Tabulka 2.7:**Nízká a vysoká relevantnost: příklady současných programů INTERREG**

SPECIFICKÝ CÍL	VÝSLEDKOVÝ UKAZATEL	RELEVANTNOST	NÁVRHY
Rozšíření společné nabídky vzdělávacích a kvalifikačních aktivit s cílem využít potenciál lidských zdrojů v přeshraničním regionu	Společné vzdělávací aktivity a nabídka kvalifikací (počet)	NÍZKÁ	Počet zajištěných aktivit nepodává obraz o výsledku zásahu, nýbrž je spíše nástrojem, který se při zásahu používá k dosažení žádoucího výsledku. Vhodný výsledkový ukazatel by měl měřit přímou změnu na trhu práce vyvolanou zajištěním výše uvedených vzdělávacích aktivit. Předpokládáme-li například, že kurzy jsou zaměřeny především na zlepšení dovedností účastníků s cílem usnadnit jejich opětovné začlenění na trh práce, mohla by výsledkový ukazatel s vysokou mírou relevantnosti představovat míra nezaměstnanosti ve způsobilé oblasti.
Podpora investic do výzkumu a inovací posílením přeshraniční spolupráce mezi společnostmi a výzkumnými institucemi	Počet společností zapojených do přeshraničních sítí a inovačních klastrů	NÍZKÁ	Ukazatel zachycuje spíše výstup zásahu než jeho výsledek: účast místních aktérů na přeshraničních projektech je nástrojem, jehož prostřednictvím hodlají tvůrci politiky podnítit zájem o investice do inovačních činností.
Podpora zapojení podniků (především malých a středních podniků) do inovačního systému	Výdaje na výzkum a inovace v podnikatelském sektoru v % HDP (%)	VYSOKÁ	Předpokládáme, že nástrojem, který tento zásah používá, jsou veřejně financované inovační činnosti pro malé a střední podniky. V takovém případě je výsledkem zásahu počet podniků zapojených do projektů. Očekává se, že tento výsledek podpoří autonomní inovační činnost financovanou ze soukromých zdrojů. Výdaje malých a středních podniků na činnosti v oblasti výzkumu a inovací jsou proto relevantním výsledkovým ukazatelem, protože správně zachycují výsledek, nikoli výstup.
Zlepšení kvality mořského prostředí a v pobřežních oblastech pomocí udržitelných a inovativních technologií a přístupů	Kvalita pobřežních koupacích vod (podle směrnice 2006/7/ES)	VYSOKÁ	Výsledkem zásahu jsou rozličná opatření ke zlepšení kvality životního prostředí.

Zdroj: Consortium, 2019.

2.3.3

Čistý dopad výsledkových ukazatelů

POPIS

Kritérium čistého dopadu se týká vazby mezi výsledky programu a jeho dopadem, s odlišením od dopadů jiných zásahů. Dopad politiky nebo programu je definován dlouhodobými dopady na konkrétní část programové oblasti. Tyto dlouhodobé účinky závisí na řadě různých faktorů, na většinu z nichž nemá tvůrce politiky nebo programový orgán vliv¹⁶. Oproti tomu jsou výsledkem programu krátkodobé nebo střednědobé dopady způsobené přímo výstupy generovanými v rámci programu. Jinými slovy, příčinná souvislost mezi výsledky programu a dopady není tak zřejmá jako souvislost mezi výstupy a výsledky. Je proto zásadní, aby výsledkové ukazatele zachycovaly čistý dopad opatření v rámci programu na definované cíle, který nastane v případě, že na výsledek nemají vliv jiná probíhající opatření a procesy a výsledek jimi není zkreslen. Tuto otázku lze koncepčně a empiricky řešit za použití různých kvantitativních a kvalitativních metod pro posouzení čistých dopadů. Tyto metody jsou vyloženy v oddílu 4.2.

KVALITATIVNÍ KRITÉRIUM „ČISTÝ DOPAD“

Výsledkový ukazatel musí být schopen zachytit čistý dopad programu s očištěním od účinků jiných zásahů.

PŘÍKLADY

V tabulce níže je uvedeno několik příkladů ve vztahu k čistému dopadu výsledkových ukazatelů.

Tabulka 2.8:

Nízký a vysoký čistý dopad: příklady ze současných programů INTERREG

SPECIFICKÝ CÍL	VÝSLEDKOVÝ UKAZATEL	ČISTÝ DOPAD	NÁVRHY/PŘIPOMÍNKY
Zvýšení počtu výzkumných pracovníků působících v zahraničí/na mezinárodní úrovni, kteří spolupracují s průmyslem a působí v této oblasti	Výzkumní pracovníci ve výzkumu a vývoji (počet osob)	NÍZKÝ	Investice podniků do inovací mohou být ovlivněny i jinými faktory (exogenní ekonomické šoky, úroveň lidského kapitálu a jiné zdroje financování). K izolaci dopadů programů lze použít metodu DID
Zlepšení a zvýšení možností internacionalizace malých a středních podniků	Zahraniční investice místních podniků vyjádřené jako podíl na celkové přidané hodnotě, kterou vytvářejí	NÍZKÝ	Na sklon firem k internacionalizaci má vliv několik exogenních faktorů (institucionální faktory, směnné kurzy, podmínky na trhu práce a další zdroje financování) K izolaci dopadů programů lze použít metodu DID

¹⁶ (Světová banka, 2004)

Příspěvní k ochraně a obnově biologické rozmanitosti	Vynikající stav ochrany typů přírodních stanovišť a druhů v případě lokalit sítě Natura 2000 v oblasti programu (počet)	ZNAČNÝ	V krátkodobém horizontu, tj. v období realizace zásahu, se neočekává, že budou mít kromě zásahu v rámci programu na tento výsledkový ukazatel vliv i jiné faktory (například změna klimatu). Lze předpokládat, že tento výsledkový ukazatel nebude zkrácen případným vnějším faktorem. Je ale nutné zvážit, zda by tento výsledkový ukazatel mohly ovlivnit i jiné programy.
Zlepšení přepravních toků osob a zboží	Doba přepravy cestujících (% zkrácení doby přepravy)	ZNAČNÝ	Tento výsledkový ukazatel lze považovat za nezkrácený, protože na dobu potřebnou k uskutečnění cesty v krátkodobém horizontu nepůsobí žádný jiný faktor (například vývoj nových dopravních prostředků), vedle zlepšení, která přinesl zásah (to neznamena, že technologie nemá dopad, nicméně v krátkodobém horizontu nejspíš nemá dopad na daný výsledkový ukazatel). Je ale nutné zvážit, zda by tento výsledkový ukazatel mohly ovlivnit i jiné programy.

Zdroj: Consortium, 2019.

2.3.4 Měřitelnost výsledkových ukazatelů

POPIS

Měřitelnost odkazuje na několik kritérií, z nichž by měla vycházet volba nejlepšího měření určitých výsledkových ukazatelů. Kritéria musí odrážet specifické vlastnosti, které by výsledkové ukazatele měly mít. Výsledkové ukazatele by ve skutečnosti měly být:

- **objektivní:** výsledky se musí měřit objektivním způsobem. Musí proto prokazovat co nejmenší citlivost vůči různým metodikám a přístupům jejich shromažďování a musí podávat přímý výklad nastalých změn. V tomto smyslu se upřednostňují kvantitativní ukazatele před kvalitativními;
- **konzistentní v čase:** vzhledem k tomu, že výsledkové ukazatele by měly sledovat postupné přibližování se ke konkrétním cílům stanoveným tvůrcem politiky, je důležité, aby jejich empirické měření bylo k dispozici pravidelně a bez dlouhých prodlev;
- **srovnatelné:** ukazatele by měly v co nejširším rozsahu umožnit srovnání s ostatními prvky politiky, aby bylo možné pochopit, zda je změna, ke které dochází, více či méně významná;
- **snadno dostupné:** jelikož shromažďování údajů k ukazatelům může být časově náročné, zejména u kvalitativních údajů, jako jsou průzkumy a cílové skupiny, měl by programový orgán zajistit, aby tyto údaje byly snadno dostupné u centrálních zdrojů, jako jsou statistické úřady. Pokud je to možné a aniž by se snížila kvalita ukazatelů, měly by být pro tento účel použity stávající zdroje údajů.

Tyto otázky měřitelnosti musí být zohledněny ve fázi definování výsledkového ukazatele programu, neboť obtížně měřitelné ukazatele by mohly ohrozit hodnocení programových opatření.

Doporučuje se, aby pro každý vybraný ukazatel byly posouzeny konkrétní zdroje údajů před tím, než bude daný ukazatel zařazen do užšího výběrového seznamu a zvolen. Pokud mají být údaje k ukazatelům shromažďovány v rámci projektů, měly by být snadno měřitelné. Mají-li být získány od statistických úřadů,

měly by se zúčastněné strany ujistit, že jsou takové aktuální údaje k dispozici a že v nich neexistují žádné mezery. V důsledku toho by měl být pro každý navrhovaný ukazatel uveden konkrétní zdroj údajů.

Doporučuje se spolupráce s orgány statistických úřadů, aby bylo možné získat lepší přehled a pochopení dostupnosti údajů, jejich úplnosti a časové prodlevy mezi sběrem a zveřejněním.

KVALITATIVNÍ KRITÉRIUM „MĚŘITELNOST“

Výsledkový ukazatel musí být měřitelný z hlediska jeho objektivity, konzistence v čase; musí být rovněž porovnatelný a údaje musí být snadno dostupné.

PŘÍKLADY

Tabulka 2.9:
Nízká a vysoká měřitelnost: příklady

SPECIFICKÝ CÍL	VÝSLEDKOVÝ UKAZATEL	MĚŘITELNOST	NÁVRHY/PŘIPOMÍNKY
Zlepšení schopnosti efektivněji hospodařit s energiemi ve veřejných budovách na nadnárodní úrovni.	Podíl regionálních, subregionálních a místních plánů energetické účinnosti, včetně přizpůsobených opatření pro fond veřejných budov.	NÍZKÁ	Různé správní definice a režimy zajišťování plánů energetické účinnosti ve veřejných budovách pravděpodobně znemožní jednoznačné srovnání. Tyto údaje nejsou k dispozici z oficiálních statistických zdrojů, a proto se očekává, že náklady spojené s jejich shromažďováním (včetně například překladu správních dokumentů do různých jazyků) budou vysoké.
Uspornění realizace nízkouhlíkových strategií, strategií v oblasti energetiky a ochrany klimatu za účelem snížení emisí skleníkových plynů	Účinnost organizací veřejného sektoru při provádění nízkouhlíkových strategií (v procentech)	NÍZKÁ	Výsledkovým ukazatelem je zde kvantitativní údaj z měření, jehož definice je ale nejasná. Pojem „účinnost“ je nejednoznačný a empirické měření účinnosti obvykle naráží na absenci hypotetických srovnávacích podkladů: jak by se zachovaly veřejné organizace, kdyby nedošlo k veřejnému zásahu?
Zkrácení doby přepravy pomocí ekologicky šetrných způsobů přepravy osob a zboží	Doba železniční dopravy mezi uzly ve srovnání se silniční dopravou (doba jízdy vlakem ve srovnání s dobou jízdy automobilem v procentech)	VYSOKÁ	Údaje o době cesty jsou snadno dostupné z programů pro plánování trasy. Měřitelnost ukazatele je proto vysoká. Ukazatel navíc správně poměří ekologicky šetrný dopravní prostředek (vlak) s více znečišťujícím dopravním prostředkem (automobil). Tímto způsobem se měří zvýšená výhoda volby jedné možnosti cestování oproti druhé.

Zlepšení inovační základny pro společnosti v programové oblasti.	Výdaje na výzkum a vývoj v podnikatelském sektoru v % HDP (%).	VYSOKÁ	Údaje o výdajích na výzkum a vývoj vychází z oficiálních statistik. Tento výsledkový ukazatel pravděpodobně nebude nezkreslen působením vnějších faktorů. Vykazuje ale vysokou míru měřitelnosti vzhledem k dostupnosti oficiálních statistik na regionální úrovni týkajících se této problematiky.
--	--	--------	---

Zdroj: Consortium, 2019.

2.3.5

Dimenze ukazatelů

POPIS

Další otázka, která je ve vztahu k problematikám shrnutým výše průřezová, se týká různých dimenzí, ve kterých lze ukazatel měřit. Výsledkový ukazatel by měl být definován v příslušných dimenzích zásahu, např. v dimenzi individuální, regionální nebo dimenzi makrooblasti, v níž očekáváme, že opatření v rámci programu přinesou významný výsledek. Různé dimenze míry lze rozdělit na časové a prostorové. Změna vyvolaná opatřením v rámci politiky má, jak je uvedeno výše, časovou dimenzi: před a po provedení. Tato změna má však také prostorovou dimenzi vymezenou skupinou zúčastněných subjektů, u kterých přinese politika výsledky.

K zajištění využití vhodných územních dimenzí lze použít metodiku odpovědnosti založené na výsledcích. Na rozdíl od konstrukce a použití ukazatele zaměřeného na výsledek politiky napříč celou populací nebo celým územím může ukazatel namísto toho měřit výkonnost zásahu v rámci skupiny klientů. Tato výkonnostní opatření jsou relativně pevněji spjata s cílovými skupinami programu, jako jsou potenciální příjemci. To zajišťuje vysoký stupeň měřitelnosti a relevantnosti hodnot ukazatelů z hlediska výkonnostních parametrů programu. Prostřednictvím vhodného zacílení prostorových, demografických nebo strukturálních dimenzí lze docílit toho, že ukazatele budou přesněji odrážet výsledky zásahu u cílových skupin.

KVALITATIVNÍ KRITÉRIUM VHODNÉ „DIMENZE UKAZATELE“

Ukazatel musí být měřen ve vhodných prostorových a časových dimenzích.

PŘÍKLAD

Zvažme například zásah zaměřený na zvýšení počtu návštěvníků regionů ve způsobilé oblasti. Rozložení a velikost výsledku jednoznačně závisí na několika aspektech, jako jsou rozpočet zásahu, prostorové rozložení příjemců, druh prováděného opatření. V definici výsledkových ukazatelů by tvůrci politik měli vyjasnit, na jaké prostorové úrovni očekávají, že politika vyvolá změnu.

U tohoto problému nejde o definici samotného výsledkového ukazatele. Například v případě zásahu zaměřeného na podporu inovací malých a středních podniků a poskytování finančních prostředků příjemcům na přeshraniční činnosti v oblasti výzkumu a vývoje by vhodným výsledkovým ukazatelem mohla být změna počtu přihlášek podávaných EPÚ. Tento ukazatel by mohl být měřen v následujících dimenzích:

- příjemci (podniky, které jsou příjemcem finančních prostředků);
- hospodářské odvětví (pokud se politika zaměřuje na konkrétní odvětví);
- regiony v rámci způsobilé oblasti (regiony, v nichž se nacházejí příjemci);
- celá způsobilá oblast.

U všech těchto čtyř alternativ by byla formulace výsledkového ukazatele stejná (změna v žádostech podávaných EPÚ), ale ukazatel by se měřil na různých prostorových úrovních. Samozřejmě se očekává, že budeme-li se pohybovat ve směru od nejpřesnější (příjemci) k nejobecnější úrovni (způsobilá oblast), bude čistý dopad vyvolaný samotným programem stále méně zřejmý. Výběr nejsprávnější úrovně analýzy tedy závisí na několika prvcích, jako jsou investovaný rozpočet nebo velikost oblasti a potenciální příjemci zapojení do opatření v rámci politiky.

2.3.6

Výběr výsledkových ukazatelů: praktické aspekty

Výběr výsledkových ukazatelů nepředstavuje samostatný krok izolovaný od zbytku procesu tvorby programu. Zatímco oddíl 2.3 stanovil obecné pokyny pro řešení koncepčních a metodických otázek potenciálně vznikajících v procesu definice, každá investiční priorita zasluhuje zvláštní úvahu. S odkazem na jedenáct tematických cílů stanovených pro programové období 2014-2020 souvisí zařazení konkrétních otázek v definici výsledkových ukazatelů výlučně s cílem programů.

MĚNÍCÍ SE MÍRA OBTÍŽNOSTI ZACHYCENÍ RŮZNÝCH DRUHŮ ZÁSAHŮ

Obecně jsou *nejméně problematické* na hodnocení *zásahy zaměřené na podporu specifického chování jednotlivých aktérů ve výrobním odvětví*, jako je podpora výzkumu a inovací nebo konkurenceschopnost podniků. Zamýšlený výsledek veřejného zásahu se zpravidla definuje jednoznačně, což vede k méně závažným problémům v oblasti soudržnosti. Empirické důkazy o tom navíc často poskytují úřední statistické úřady, přičemž v odborné literatuře o hodnocení politik byly vytvořeny spolehlivé metodické nástroje schopné izolovat čistý dopad veřejného opatření. Cíl posílit činnosti v oblasti výzkumu a vývoje lze popsat pomocí ukazatelů patentových přihlášek a přihlášek ochranných známek, zatímco cíl zvýšit konkurenceschopnost podniků lze popsat pomocí opatření v oblasti produktivity podniků.

Další *problémy vyvstávají, pokud je cílem programu podnitit specifické chování, u něhož se očekává, že při něm budou vznikat externality* (tj. nepřímé účinky) v jiné oblasti. To je případ *zásahů zaměřených na podporu pozitivního chování podniků a jednotlivců*, jako například v oblasti přizpůsobení se změně klimatu nebo účinného využívání zdrojů, kdy se očekává, že tyto zásahy budou mít nepřímý vliv na kvalitu životního prostředí. Vzhledem k nepřímému vztahu mezi výsledkem (tj. zlepšením kvality životního prostředí) a výstupem programu (tj. osvojením si takového chování, které je šetrné k životnímu prostředí) je obtížnější izolovat čistý příčinný dopad programu. Otázky týkající se čistého dopadu jsou přítom v tomto případě obzvláště důležité, protože je pravděpodobné, že výsledkový ukazatel bude ovlivněn řadou faktorů, které s veřejným opatřením nijak nesouvisí. Například ve výše popsaném příkladu souvisí výsledkový ukazatel definovaný změnou emisí znečišťujících látek hned s několika prvky ovlivňujícími kvalitu životního prostředí. To vše je nutné pečlivě zvážit, aby bylo možné pochopit, kterými metodami lze nejlépe zajistit izolaci „čistého“ dopadu programu.

POPIS KVALITATIVNÍCH UKAZATELŮ

A konečně, poslední kategorii tematických cílů představují ty cíle, které mají kvalitativní povahu. Pro zásahy zaměřené například na podporu udržitelné a kvalitní zaměstnanosti, sociálního začlenění a potírání diskriminace jsou charakteristické koncepční otázky, které jsou předpokladem pro definici vhodných výsledkových ukazatelů. Problémy s racionalitou (obrázek 2.3) mohou nastat, pokud neexistuje jasná a přesná definice samotného cíle. V zájmu možnosti zvážení případných empirických opatření pro dosažení výsledků, se musí například jednoznačně upřesnit, co se rozumí pod pojmy „udržitelnost“, „sociální začlenění“ a „kvalita zaměstnanosti“.

2.3.7

Metodika tvorby ukazatelů EUS

Klíčové body

- Pomocí syntetických ukazatelů lze měřit parametry zásahů, které mají dopad v několika oblastech/odvětvích.
- Syntetické ukazatele se vytvářejí tak, že se seskupí jednotlivé ukazatele a přidělí se jim váhy (priority mezi různými cíli)
- Kvalitativní ukazatele lze použít k popisu výsledků zásahů, které mohou být obtížně vylíčitelné, za použití čistě kvantitativních ukazatelů
- Kvalitativní ukazatele mohou být vytvořeny na základě cílové skupiny nebo průzkumu

Ve výše uvedených oddílech byl podán přehled vlastností dobrých výsledkových ukazatelů. Ten by měl programovým orgánům pomoci při přezkoumávání dostupných výsledkových ukazatelů a při volbě vhodných ukazatelů, jejichž prostřednictvím bude možné měřit dopady programu. Pokud však nejsou k dispozici vhodné ukazatele pro měření konkrétních zásahů, mohou programové orgány:

- vytvořit vlastní syntetické ukazatele pro měření dopadů v několika oblastech/odvětvích,
- vytvořit kvalitativní ukazatele, které lze použít k vylíčení výsledků zásahů, které může být obtížnější popsat pomocí kvantitativních ukazatelů, jako jsou zásahy související s vytvářením institucionálních sítí, nebo

SYNTECKÉ UKAZATELE

Syntetické ukazatele

- Syntetické ukazatele se skládají z více dílčích ukazatelů, z nichž každý odráží požadovaný výsledek zásahu, vážený podle strategických preferencí programu. Různé váhy jednotlivých dílčích ukazatelů umožňují, aby ukazatel odrážel relativní význam jednoho výsledku zásahu ve vztahu k druhému.
- Vytvoření syntetických ukazatelů vyžaduje dostatečnou dostupnost údajů ve formě dílčích ukazatelů v preferovaném zeměpisném měřítku (NUTS-3 v případě přeshraničních programů, případně NUTS-2 v případě nadnárodních programů).
- Výhodou používání syntetických ukazatelů je jejich schopnost reflektovat více cílů zásahu, jakož i substituční efekty, ke kterým mezi nimi dochází. Syntetický ukazatel může dále prostřednictvím různých vah přiřazených ke každému dílčímu ukazateli odrážet jejich relativní význam. Kromě toho jsou syntetické ukazatele tematicky přístupné a při jejich vytváření nejsou zapotřebí znalosti podrobných statistik.
- Nevýhodou syntetických ukazatelů je jejich datová náročnost. Syntetické ukazatele vyžadují kompletní soubory údajů pro každý z dílčích ukazatelů, které se používají jako složky. Kromě toho je nutno použít normalizační techniky, aby byly dílčí ukazatele vzájemně srovnatelné. Hodnoty těchto kombinovaných ukazatelů je proto třeba vykládat pečlivě.
- Syntetické ukazatele mohou být zabudovány do nástroje TEVI

Politiky a programy často přinášejí několik výsledků a někdy mezi nimi může existovat substituční vztah. Pokud je pravděpodobné, že k tomu dojde, je nezbytné definovat složené syntetické ukazatele představované kombinací několika jednotlivých ukazatelů.

Podle výkladu v předchozím oddíle nejsou některé z momentálně navrhovaných ukazatelů vhodné, protože zachycují specifický výsledek zásahu, aniž by zohledňovaly i jiné vlivy nebo externality. Například v případě zásahů zaměřených na zhodnocování a zachování kulturního a přírodního kapitálu regionů podává výsledkový ukazatel počet přenocování v regionu dobrý obraz o změně přitažlivosti kulturního a přírodního bohatství oblasti, nicméně neměří ani udržitelné využívání těchto zdrojů ani potenciální dopad zásahu

na kvalitu životního prostředí. Obdobně je použití proměnné, jakou je počet lokalit sítě Natura 2000 (což je poměrně častá volba v programech EUS), jako výsledkového ukazatele problematické z toho důvodu, že takto pojatý ukazatel sice pečlivě měří dopad projektu na kvalitu životního prostředí, ale na úkor toho nepodává žádné informace ohledně přitažlivosti a udržitelnosti.

Jinými slovy, přiblížení se naplnění cíle zásahu vyžaduje zároveň dosažení výrazně odlišných výsledků. Tyto výsledky (a tedy i ukazatele, které je měří) zachycují různé druhy hodnot generovaných zásahem. Například zhodnocování kulturního a přírodního dědictví pravděpodobně zvýší přitažlivost dané oblasti, což lze přesně měřit změnou počtu turistů. Je pravděpodobné, že zásah zároveň zvýší kvalitu životního prostředí v regionu, což lze empiricky vylíčit změnou počtu lokalit sítě Natura 2000. A konečně, investice v kulturní a přírodní oblasti mohou podpořit udržitelnější využívání těchto zdrojů, což lze změřit například ukazatelem sezónnosti cestovního ruchu.

V tomto příkladu tedy realizace projektu vytváří tři druhy hodnot, neboť ovlivňuje přitažlivost regionu, kvalitu životního prostředí v něm a udržitelné využívání jeho kulturního a přírodního bohatství. Použití jediného ukazatele pro posouzení výsledků by proto nebylo vhodné, neboť jsou opomenuty některé další výsledky, které zásah přinesl.

S agregací několika ukazatelů ale dále narůstá prvek složitosti. Pokud bychom použili nejjednodušší způsob agregace těchto proměnných, tedy výpočet jejich aritmetického průměru, znamenalo by to, že mezi relativními významy jednotlivých proměnných neexistují žádné rozdíly. V některých případech ale může programovým orgánům záležet na dosažení některých výsledků více než na dosažení jiných. Programové orgány mohou mít například stěžejní zájem na zlepšení přitažlivosti oblasti, nikoli už tak na dosažení jednoho z dalších dvou výsledků, kterými jsou kvalita a udržitelnost životního prostředí. V takovém případě by aritmetický průměr nebyl vhodnou metodou agregace těchto tří ukazatelů. Spíše by bylo namístě vypočítat vážený průměr, kdy by systém vah odrážel priority zásahu.

VÁHY UKAZATELŮ V RÁMCI SYNTETICKÉHO UKAZATELE

Příklad je uveden v tabulce 2.10. Jednotlivé výsledkové ukazatele jsou uvedeny ve sloupci vlevo, přičemž každý z nich představuje výběrové kritérium, tj. způsob, jakým se očekává, že provedení politiky vytvoří hodnotu určitého druhu. Počet přenocování udává, do jaké míry politika zvyšuje přitažlivost, sezónnost v cestovním ruchu zase popisuje vliv na udržitelnost a počet lokalit sítě Natura 2000 udává změnu v kvalitě životního prostředí. Hodnota těchto ukazatelů se proto měří jako jejich změna v čase, mezi okamžikem realizace politiky a okamžikem, ke kterému se očekávají výsledky. V níže uvedeném příkladu je tato hodnota abstraktně definována jako „a“, „b“ a „c“.

Tabulka 2.10:
Kombinace různých proměnných v rámci syntetického výsledkového ukazatele

VÝSLEDKOVÝ UKAZATEL	HODNOTA	VÁHA (ŽÁDNÝ CÍL NEMÁ PRIORITY)	VÁHA (PRIORITY MÁ CÍL ZVÝŠENÍ ATRAKTIVITY)
Počet přenocování v regionu	a	0,33	0,50
Sezónnost v cestovním ruchu	b	0,33	0,25
Počet lokalit sítě Natura 2000	c	0,33	0,25
Syntetický ukazatel		$(a*0,33)+(b*0,33)+(c*0,33)$	$(a*0,50)+(b*0,25)+(c*0,25)$

Při agregaci těchto hodnot je nutné zohlednit cíle a priority zásahu. Pokud žádný ze třech cílů politiky není cílem prioritním, lze jako postup pro agregaci ukazatelů použít aritmetický průměr. Tento případ popisuje třetí sloupec tabulky 2.10, ve kterém mají všechna kritéria (tj. výsledkové ukazatele) stejnou váhu. Nicméně v případě, že má některý z cílů vyšší prioritu, například zvýšení přitažlivosti má vyšší prioritu než zbývající dva cíle, musí se to odrazit v souboru vah používaných při agregaci jednotlivých proměnných. Příklad uvedený v tabulce 2.10 (poslední sloupec vpravo) znázorňuje případ, kdy je relativní význam zvýšení atraktivity (tj. ukazatele celkového počtu přenocování) dvojnásobný oproti oběma zbývajícím cílům. Při agregaci se tedy použije vážený průměr těchto tří hodnot, který udává poslední řádek.

Vážení různých kritérií vyžaduje jemný přístup při definici výsledkových ukazatelů, a to ze dvou důvodů. Za prvé, jak již bylo řečeno, stanovení vah vyžaduje jasnou představu o všech cílech a výsledcích, které zásah přinesl, a o jejich relativním významu. Zadruhé, jednotlivé cíle vůči sobě mohou být konkurenční. Z příkladu zásahu zaměřeného na zhodnocení a zachování kulturního a přírodního dědictví zjevně vyplývá, že například cíle zvýšení přitažlivosti a zvýšení kvality životního prostředí se vzájemně vylučují. Nadměrný počet turistů by mohl vést k nežádoucím účinkům neúměrného nárůstu dopravy a znečištění, což by ohrozilo cíl ochrany kulturních a přírodních zdrojů. Totéž platí pro vzájemný vztah přitažlivosti a udržitelnosti. Definice systému vah, který je nutný pro agregaci jednotlivých ukazatelů, musí tyto potenciální účinky zohlednit.

PŘÍKLAD

Syntetický ukazatel

Níže uvedená mapa představuje syntetický složený ukazatel *hrubá přidaná hodnota* srovnávaný napříč prostorem ESPON podle dostupnosti dat. Hrubá přidaná hodnota přibližuje hodnotu zboží a služeb vyrobených v dané zeměpisné oblasti (v tomto případě NUTS-3) za stanovené časové období. Složený ukazatel odráží hrubou přidanou hodnotu služeb a odvětví náročných na znalosti v dané oblasti.

Syntetický ukazatel se skládá z několika dílčích ukazatelů, které jednotlivě popisují charakteristiky celkových územních dimenzí v rámci hospodářských činností náročných na znalosti. Ukazatel se vypočítá následujícím způsobem:

$$GVA_{i,t} = \frac{1}{2} \times Y_{i,t} + \frac{1}{2} \times E_{i,t}$$

Proměnná $Y_{i,t}$ představuje normalizovanou hrubou hodnotu přidanou odvětvími náročnými na znalosti v regionu i a v době t . Obdobně $E_{i,t}$ představuje normalizovanou zaměstnanost v daném regionu i a v době t . Každá z proměnných je normalizována následujícím způsobem napříč programovým regionem a prostorem ESPON. V zájmu usnadnění výkladu byly jednotlivé hodnoty vynásobeny koeficientem 100.

$$E_{i,t} = (e_{i,t} - \min(e_{i,t})) / (\max(e_{i,t}) - \min(e_{i,t}))$$

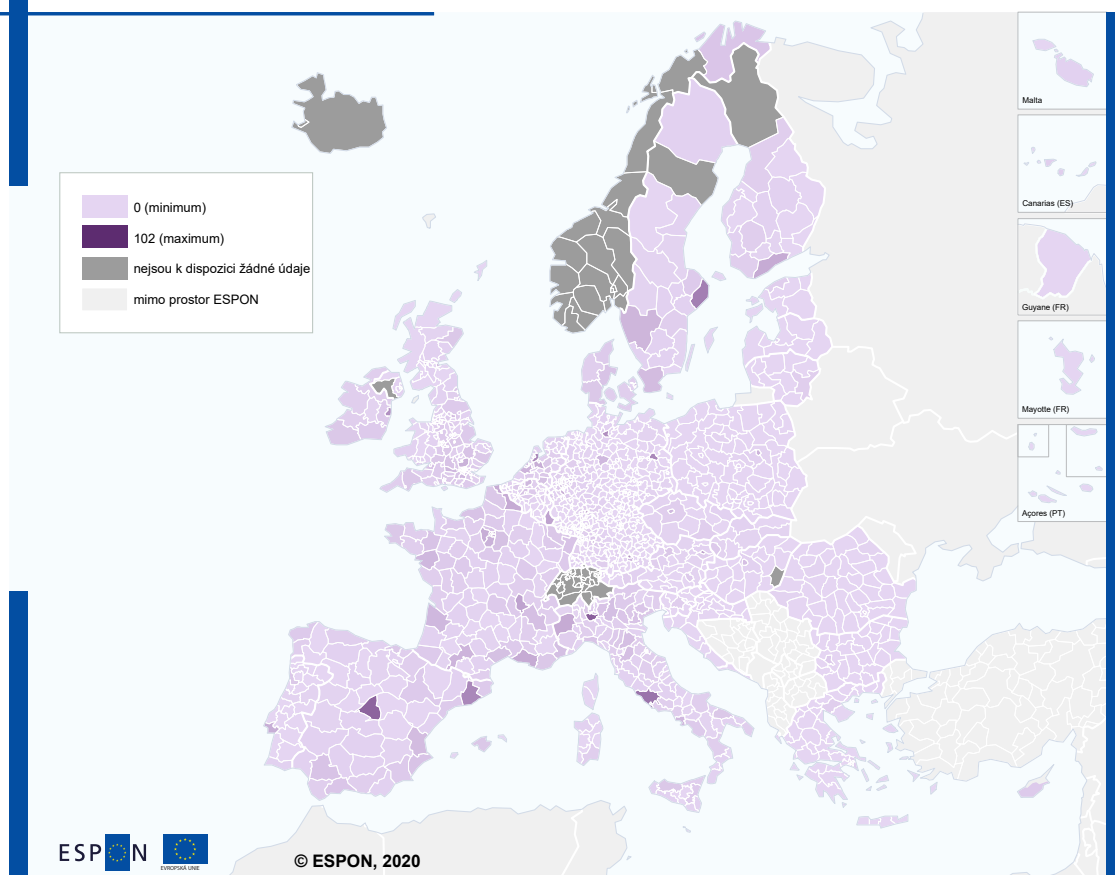
Jako zdroje údajů se používají údaje Eurostatu. Hrubou přidanou hodnotu odvětví náročných na znalosti představuje ukazatel hrubá přidaná hodnota finančních a pojišťovacích činností; činností v oblasti nemovitostí; odborných, vědeckých a technických činností; administrativních a podpůrných služeb¹⁷ souboru údajů NACE a odpovídající ukazatel zaměstnanosti souboru údajů NACE pro tytéž hospodářské činnosti¹⁸

¹⁷ nama_10r_3gva

¹⁸ nama_10r_3empers

Mapa 2.2: Příklad syntetického ukazatele

**Syntetický ukazatel: lidé zaměstnaní v odvětvích náročných na znalosti +
přidaná hodnota podniků náročných na znalosti**



Regionální úroveň: NUTS3 (verze 2013)
Zdroj: ESPON TEVI, 2019
Původ údajů: EUROSTAT, Polimi, OIR
© UMS RIATE pro správní hranice

DŮLEŽITÝ ASPEKT VÝKLADU SYNTETICKÝCH UKAZATELŮ

Je důležité mít na paměti, že volba a kombinace ukazatelů tvořících syntetický ukazatel má vliv na interpretaci hodnoty ukazatele. Interpretace hodnoty ukazatele v jednom regionu, zejména ve srovnání s hodnotami v jiných regionech, je dána *kombinovaným* účinkem ukazatelů. Vzhledem k tomu, že souhrnná hodnota ukazatele za každý region se skládá z výběru dílčích ukazatelů, musí mezi jednotlivými složkami existovat jasný vztah. Váha jednotlivých složek v závislosti na strategických preferencích tvůrce politiky rovněž významně vstupuje do konečné hodnoty přidělené danému regionu NUTS-3.

Výše uvedené obtíže lze ilustrovat na dvou příkladech:

- Ukazatel *inovace*: Tento ukazatel se skládá ze dvou dílčích ukazatelů, a to nárůstu počtu registrovaných patentů u EPÚ a počtu registrací ochranných známek.
- Ukazatel *udržitelný cestovní ruch*: Ukazatel se skládá ze tří dílčích ukazatelů: růstu počtu přenocování, rozlohy lokalit NATURA 2000 a sezónnosti počtu návštěvníků (měřené rozložením turistů v daném roce s následnou inverzí).

Na rozdíl od ukazatele *inovace* tvoří ukazatel *udržitelný cestovní ruch* dílčí ukazatele, které se mohou snadno ubírat protichůdnými směry. Se zvýšením počtu turistů přijíždějících do regionu v letních měsících se může zvýšit sezónnost. To se projeví zvýšením složky počtu přenocování, ale snížením složky sezónnosti

(k tomuto substitučnímu efektu může naopak dojít i v případě, kdy se zvýšení počtu přenocování projeví snížením kvality lokalit sítě NATURA 2000 vlivem škod na životním prostředí). Jako taková se hodnota ukazatele nemusí nutně měnit nebo dokonce může klesat navzdory zvýšení počtu přenocování, pokud je zvýšení sezónnosti výraznější.

Je důležité mít na paměti vztahy mezi jednotlivými dílčími ukazateli, protože hodnota přiřazená danému regionu je výsledkem kolísajících hodnot dílčích ukazatelů. Zvýšení jednoho dílčího ukazatele může vykompenzovat protichůdný vývoj jiného dílčího ukazatele.

Tyto vztahy mezi ukazateli probíhají na „pozadí“ a na mapách nejsou viditelné. To platí i pro ukazatele vytvořené v rozhraní TEVI. Zejména to platí pro ukazatele, pro které existuje méně souvisejících ukazatelů, jako je například ukazatel *udržitelný cestovní ruch*, a v případě srovnávání ukazatelů v kontextu programů a v kontextu EU, kdy jsou údaje normalizovány. Proto je při *vyvozování závěrů* o důvodech rozdílů mezi regiony nutné pracovat s mapami syntetických ukazatelů opatrně. V zájmu toho, aby bylo možné těmto rozdílům lépe porozumět, je třeba odkázat na údaje a analyzovat rozdíly mezi hodnotami jednotlivých ukazatelů, z nichž se syntetické ukazatele v regionech sestavují.

KVALITATIVNÍ UKAZATELE

Kvalitativní ukazatele

- Kvalitativní ukazatele lze použít k vyjádření výsledků zásahů, které může být obtížné vylíčit za použití čistě kvantitativních ukazatelů. Pomocí čistě kvantitativních ukazatelů může být obtížné vhodně zachytit zejména výsledky zásahů spojených s budováním institucionálních přeshraničních nebo nadnárodních rámců.
- Shromažďování údajů pro kvalitativní ukazatele zpravidla spočívá buď v začlenění cílových skupin za účelem posouzení vývoje a dopadů zásahu na programovou oblast, nebo v provedení průzkumu.
- Hlavní výhodou použití kvalitativních ukazatelů je jejich všestrannost: pokud nelze výpočtem určit ani čistý dopad, ani hrubou změnu, musí se dopad programu posoudit čistě kvalitativně.
- Hlavní nevýhodou používání kvalitativních ukazatelů je nedostatečná srovnatelnost napříč programy, ale také napříč různými časovými okamžiky. Vzhledem k tomu, že posouzení, které se opírá o tyto ukazatele, je subjektivní, existuje vždy riziko, že hodnota ukazatele na začátku programového období nemusí být nutně srovnatelná s hodnotou ukazatele v pozdějším okamžiku. Navíc vzhledem k tomu, že konstrukce ukazatelů zpravidla vyžaduje sestavení cílových skupin apod., mohou být kvalitativní ukazatele nákladné.

Existuje několik způsobů budování kvalitativních ukazatelů. Pokud se orgány rozhodnou použít kvalitativní ukazatele, je nutno počítat s tím, že použitím tohoto postupu budou získány ukazatele, které nejsou srovnatelné. Proto se doporučuje používat tyto ukazatele doplňkově.

Zúčastněné strany programu mohou formulovat kvalitativní ukazatele, které budou zachycovat dopady, které nelze zachytit pomocí kvantitativních ukazatelů. Vzhledem k tomu, že měření těchto ukazatelů vychází z kvalitativního a subjektivního posouzení příslušných aktérů, je při jejich definování nezbytné uvažovat o tom, jak lze shromáždit údaje pro tyto ukazatele. Níže jsou stručně popsány tři hlavní postupy při měření kvalitativních ukazatelů.

KVALITATIVNÍ UKAZATELE V PROSTŘEDÍ WORKSHOPU (CÍLOVÉ SKUPINY)

Dopady programu na kvalitativní ukazatele může stanovit panel odborníků v rámci workshopu. Účast široké škály odborníků může pomoci s přesným a aktuálním posouzením případných budoucích dopadů zásahu. Účastníci by však měli být vybíráni v závislosti na potřebě informací. Pro pořadatele by měla být určující následující otázka: kdo má potřebné informace pro posouzení daného ukazatele? Takový workshop ve skutečnosti připomíná workshop o kvalitativním posuzování dopadů, neboť odborníci posuzují dopady programu s ohledem na určité ukazatele. Pro posuzování dopadů by měla být stanovena stupnice, například od 0 do 5.

Součástí workshopu by měla být *úvodní* část, ve které budou dané ukazatele podrobně popsány a představeny v kontextu související intervenční logiky. Úvodní část by měla rovněž obsahovat příslušné kontextové ukazatele jako vstupy pro rozhodování odborníků a další relevantní informace (jako je stav vyplacených finančních prostředků, výstupové ukazatele). Moderátoři by měli pečlivě vybírat údaje, které předloží, aby odborníci nebyli zahlceni, ale měli by mít k dispozici i další rozsáhlé údaje, které budou na vyžádání schopni poskytnout v rámci dalšího postupu.

Přednostní nastavení samotného posouzení dopadů závisí na typu opatření, která jsou posuzována, a na složení skupiny odborníků. Spadá-li větší množství ukazatelů do stejné nebo podobné tematické oblasti a účastníky jsou převážně odborníci v této oblasti, lze jako metodu doporučit kompletní panelovou moderovanou diskusi o každém ukazateli. V takovém prostředí moderátoři postupně předloží každý ukazatel spolu s údaji a mapami, které budou účastníkům k dispozici. O případných neshodách mohou vést odborníci diskusi, která v ideálním případě povede ke konečné shodě. Pokud nelze dosáhnout shody, je nutno rozhodnout hlasováním. Záznamy z workshopu by měly obsahovat srozumitelné vysvětlení podaného zdůvodnění.

KVALITATIVNÍ UKAZATELE ZÍSKANÉ NA ZÁKLADĚ PRŮZKUMU

Údaje o některých kvalitativních ukazatelích lze získat prostřednictvím průzkumů. Průzkumy lze provádět telefonicky nebo online. Zúčastněné subjekty je mohou podniknout samy nebo pověřit sběrem údajů externí subjekty. Online průzkum často představuje snadné řešení, protože dává příležitost v krátkém čase oslovit velký počet lidí. Ještě větší výhodou je, že otázky mohou být přeloženy do jakéhokoli jazyka, ale odpovědi lze zpracovávat společně. Výsledky lze porovnávat mezi jednotlivými regiony. Tato metoda má ale i nevýhody. Je totiž zásadní, aby uživatel věděl, jak online průzkum navrhnout tak, aby byla zajištěna spolehlivost a platnost jeho výsledků.

Otázky formulované v průzkumu by měly vést k takovým odpovědím, které se přímo a bez komplikací přetvoří na datové vstupy pro příslušné ukazatele. Také z pohledu respondentů platí, že čím méně bude otázek a čím kratší a jednodušší tyto otázky budou, tím je pravděpodobnější, že na ně potenciální respondenti odpoví. Výběr respondentů závisí na povaze informací, které je třeba shromáždit. Mělo by jít o subjekty, u nichž je pravděpodobnější, že budou mít příslušné informace k dispozici a že budou schopni poskytnout odpovědi na konkrétní položené otázky. V zájmu zvýšení přístupnosti průzkumu by měly být otázky přeloženy do jazyků zúčastněných regionů a průzkumy v příslušných jazycích by měly být rozeslány respondentům.

PŘÍKLAD**Vytvoření kvalitativních ukazatelů prostřednictvím průzkumu/dotazníku**

Níže uvedená tabulka obsahuje vzor dotazníku týkajícího se přeshraniční spolupráce.

Tabulka 2.11:
Vzorový dotazník

OTÁZKA	HODNOCENÍ 0-5	VYSVĚTLENÍ/ POZNATKY
Jak hodnotíte kvalitu přeshraniční spolupráce subjektů veřejného sektoru v roce 2018 ve srovnání s rokem 2014?		
Jak hodnotíte kvalitu přeshraniční spolupráce společností v roce 2018 ve srovnání s rokem 2014?		
Jak hodnotíte strukturu přeshraniční správy v roce 2018 ve srovnání s rokem 2014?		
Jak hodnotíte překážky v oblasti daní, které se dotýkají přeshraničních pracovníků a společností?		
Jak hodnotíte překážky v oblasti sociálního zabezpečení, které se dotýkají přeshraničních pracovníků a společností?		

Zdroj: ESPON TIA, CBC 2019.

ROZHOVORY

Další metodou sběru informací, zejména při nakládání se základními informacemi, jsou rozhovory s příslušnými osobami. Rozhovory mohou přispět k hlubšímu pochopení skutečných otázek týkajících se parametrů úspěšnosti programu. Podávají zevrubný přehled o dopadech, zejména proto, že zpovídané osoby jsou s to poskytnout informace, které přesahují rámec informací získaných v rámci samotné formální struktury průzkumu. Průzkumy jimi tedy lze doplnit.

V ideálním případě bude postup při vedení pohovorů následující:

- Sestavení seznamu potenciálních dotazovaných
- Vypracování příručky pro vedení rozhovorů
- Oznámení rozhovoru prostřednictvím telefonu
- Souhlas s datem konání rozhovoru prostřednictvím e-mailu
- Provedení rozhovoru
- Vypracování návrhu zápisu
- Odsouhlasení závěrečného zápisu dotazovaným prostřednictvím e-mailu
- Závěrečný zápis z rozhovoru

Otázky kladené během pohovoru by měly přesně cílit na informace, které zúčastněné strany hodlají získat. Vzhledem k tomu, že rozhovory doplňují průzkumy, měly by být kladené otázky otevřené, aby umožnily dotazovaným vyjádřit se vlastními slovy. Informace získané z rozhovoru za použití otevřených otázek obvykle nelze kvantifikovat; mohou ale být pro zúčastněné strany dalším zdrojem hlubšího poznání.

3 Realizace

Během realizační fáze je nutné zvážit několik problematik souvisejících s územními podklady. Ty jsou uvedeny v následujících pododdílech.

3.1 Údaje z monitorování a monitorovací systémy

Klíčové body

- Výstupové ukazatele lze kontrolovat častěji než výsledkové ukazatele; výsledkové ukazatele lze měřit a podat o nich zprávu v závěrečné fázi projektů/programů.
- Dostupnost výsledků se může lišit v závislosti na oblasti zásahu (jak je tato vymezena specifickým cílem).
- Měřitelnost ukazatelů se rovněž liší, například v závislosti na tom, zda jde o ukazatel kvalitativní nebo kvantitativní.
- Z ukazatelů lze odvodit určité předběžné údaje o tom, zda je pravděpodobné, že bude výsledků dosaženo.
- Systém kontroly by měl být průběžně aktualizován o získané údaje.
- Pomocí nástroje TEVI lze vizualizovat údaje z databáze ESPON a údaje o syntetických ukazatelích dvanácti zapojených programů.
- V případě, že výsledkový ukazatel není nezkreslený, lze k oddělení dopadů programu od dopadů jiných zásahů použít metodu rozdílů v rozdílech.

Monitorování programu spočívá v kontrole pokroku při plnění cílů podle navržené intervenční logiky. Vzhledem k tomu, že se plnění cílů měří pomocí ukazatelů, je nutné i v případě kontroly dosaženého pokroku definovat základní a cílové hodnoty.

- Ukazatele:
 - finanční ukazatele odpovídající *vstupům*;
 - výstupové a výsledkové ukazatele a prováděné projekty odpovídající *výstupům*;
- Cíl: zamýšlená kvalitativní nebo kvantitativní hodnota ukazatele po provedení zásahu.
- Výchozí hodnota: kvantitativní nebo kvalitativní hodnota ukazatele před zásahem

Na konkrétní úrovni spočívá monitorování programu v kontrole vstupů, tj. finančních údajů, a výstupů ve formě projektů, které již byly realizovány nebo jejichž realizace právě probíhá. V ideálním případě by měl současně s kontrolou výstupového a výsledkového ukazatele probíhat i sběr dat. To však vyžaduje průběžný sběr údajů, aby programové orgány měly aktuální informace.

Pokud jde o monitorování programu, plní výstupové a výsledkové ukazatele různé funkce (viz oddíl 2.3.2). Výstupové ukazatele informují o bezprostředních a přímých produktech zásahu, zatímco výsledkové ukazatele měří jeho účinky a určité krátkodobé časové prodlevy (na rozdíl od dlouhodobých účinků, tj. dopadů) mezi zásahem a projevem očekávaných účinků (výsledky). Vzhledem k povaze těchto dvou ukazatelů je nutné počítat s tím, že výstupové ukazatele lze monitorovat nepřetržitě, na rozdíl od výsledkových ukazatelů, které lze sledovat až po ukončení zásahu.

Je důležité poznamenat, že **dostupnost výsledků se může u jednotlivých opatření různého druhu značně lišit**. Například v případě pobídek pro výzkumné a vývojové činnosti určené pro soukromé společnosti, kde by výsledkovým ukazatelem mohla být změna počtu patentových přihlášek, lze očekávat, že k dosažení

výsledku dojde ve střednědobém horizontu (protože proces vytváření nových znalostí vyžaduje čas). Snaha o změření tohoto výsledku ve velmi krátkém období by proto mohla vést k zavádějícím závěrům, neboť pozorovaná změna ve výsledkovém ukazateli by byla pravděpodobně způsobena faktory, které s programovým zásahem nijak nesouvisí. Jiné druhy opatření, například pobídky k mezinárodní spolupráci podniků, by mohly vést k měřitelným výsledkům v kratším období. Pokud se výsledek takového opatření měří v intencích změny mezinárodního obchodu, lze očekávat, že výsledek bude naměřen v krátkodobém nebo střednědobém horizontu. Objektivní a zobecnitelné pokyny, které by se zabývaly otázkami souvisejícími s rozhodnutím úrovně, na níž by měl být výsledkový ukazatel měřen (viz oddíl 2.3.5), a s vymezením časového horizontu, neexistují. Toto rozhodnutí musí tvůrci politik pečlivě vyhodnotit na základě objektivních parametrů. Ve vztahu k výše uvedeným příkladům by mohla například průměrná doba pro podání patentové přihlášky představovat časovou lhůtu, po jejímž uplynutí lze výsledkové ukazatele smysluplně analyzovat a interpretovat.

Jakmile budou údaje k dispozici, měly by být vloženy do monitorovacího systému. Zatímco údaje z projektů lze získat přímo a bezprostředně po jejich oznámení, u údajů ze statistických úřadů může dojít k časové prodlevě, než jsou údaje k dispozici. Z tohoto důvodu se doporučuje zvážit tuto skutečnost při volbě ukazatelů, jakož i nadále přímo spolupracovat se statistickými úřady s cílem získat lepší přehled o dostupnosti údajů. Díky monitorovacímu systému, který obsahuje aktuální údaje, budou moci programové orgány aktivně ovlivňovat a řídit program tak, aby bylo dosaženo stanoveného cíle, například prováděním analýz nedostatků a cílením výzev k předkládání projektů.

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Publikace Otázky a odpovědi Ukazatele a shromažďování údajů (2017) – [Odkaz](#)
- Prezentace Monitorování a reporting projektů (2019) – [Odkaz](#)
- Prezentace eMS – budoucnost monitorovacího systému Interreg (2019) – [Odkaz](#)
- Prezentace eMS (2016) – [Odkaz](#)
- Prezentace: AIR a přezkum výkonnosti – (2019) [Odkaz](#)

3.2

Zaměření výzev k předkládání projektů a výběr projektů

Klíčové body

- Doporučuje se provádět analýzy nedostatků s cílem zjistit, které konkrétní cíle jsou nedostatečně zastoupeny, a příslušné projekty upřednostnit.
- Programové orgány mohou zaměřit projekty tím, že zajistí, aby:
 - intervenční logika projektu byla v souladu s intervenční logikou programu, včetně toho, aby výsledky projektu přispívaly k předpokládaným výsledkům programu
 - byly v rámci projektů vybrány a měřeny vhodné výstupové a výsledkové ukazatele;
 - V případech, ve kterých by nebylo rozumné měřit výsledkové ukazatele podle jednotlivých projektů, by měli projektoví manažeři zvážit, jak projekt přispívá k výsledkům;

Zásahy v rámci programu EUS jsou v podstatě projekty financované z těchto programů. Z tohoto důvodu je zásadní, aby programy sledovaly, do jaké míry vybrané projekty přispívají k pokroku ve snaze dosáhnout cílů programu. Na základě tohoto monitorování lze provádět analýzy nedostatků. Kromě toho by mělo být zajištěno sladění projektů s programem tím, že se zajistí, aby projekty byly sladěny s intervenční logikou programů. Jinými slovy, k tomu, aby byl zajištěn dopad programu, musí cíl(e) projektu jasně a přímo přispívat k cíli(cílům) programu. Tento příspěvek by měl být jasně měřitelný výstupovými a výsledkovými ukazateli vybranými žadatelem z užšího seznamu ukazatelů programu.

ANALÝZY NEDOSTATKŮ

Analýzy nedostatků lze provádět na základě výše popsaného monitorování. V ideálním případě budou během provádění programu k dispozici údaje o výstupech a výsledcích. Pokud tomu tak není, je třeba předpokládat, že projektové činnosti ve vztahu k vybraným specifickým cílům přispějí k dosažení výstupů a výsledků projektu s ohledem na tyto cíle.

Na základě monitorování vstupů (finančních údajů) a projektů, které se v současné době provádějí, mohou programové orgány následně určit, zda nejsou některé oblasti zásahů u specifických cílů nedostatečně zastoupeny. V zájmu co nejpřesnější analýzy nedostatků by to mělo zahrnovat i monitorování výstupových a výsledkových ukazatelů ve vztahu k cílovým a výchozím hodnotám.

Výsledky analýz nedostatků by měly být potenciálním předkladatelům projektu jasně sděleny, aby ti mohli přizpůsobit svou intervenční logiku specifickým potřebám programu.

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Prezentace – Jak na ucelený obrázek: efektivní příprava posledních výzev (2019) – [Odkaz](#)
- Prezentace – Pojdme to zúročit! (2019) – [Odkaz](#)

SLADĚNÍ INTERVENČNÍ LOGIKY PROGRAMU A PROJEKTU

Teoreticky vzato, pokud byla intervenční logika programu řádně vystavěna, neměly by existovat zásadní rozpory mezi intervenční logikou programu a projektu. Je tomu tak proto, že cíle programu by měly být zaměřeny na potřeby programové oblasti (v pohledu shora dolů); pokud tomu tak skutečně je, projektové nápady, které vznikají v programové oblasti, se těmito potřebami nevyhnutelně zabývají (v pohledu zdola nahoru). Soudržnost mezi intervenční logikou programu a projektu by však v praxi neměla být považována za samozřejmost.

Programy EUS sdružují přístupy shora dolů a zdola nahoru. Z tohoto důvodu mají zúčastněné subjekty programu a předkladatelé projektu, kteří tyto zásahy navrhnou, společnou kontrolu nad tím, jaký druh zásahů se provede. Jinými slovy, zúčastněné strany programu mohou vybrat pouze projekt ze souboru předložených návrhů projektů.

Existuje několik způsobů, jak mohou subjekty zúčastněné na programu zajistit sladění logiky programu a intervenční logiky projektu prostřednictvím zaměření výzev k předkládání návrhů ve vztahu k výsledkovým ukazatelům.

Prostřednictvím formulářů žádosti a příslušných pokynů mohou zúčastněné strany projektu zajistit, aby předkladatelé řádně propojili své projekty s intervenční logikou programu. To lze provést na základě kumulativního splnění obou těchto podmínek:

- poskytnutí přesného popisu příspěvku projektu k cílům programu a
- výběr vhodných výstupových a výsledkových ukazatelů z ukazatelů programu a zajištění toho, aby tyto vhodným způsobem měřily výstupy a výsledky projektu.

Ačkoli se v obou případech jedná o zcela zřejmý požadavek na žádost o projekt, často je splněn jen teoreticky, nikoli v praxi. Projekty často nejsou zařazeny do intervenční logiky programu a vykazují nedostatky, pokud jde o splnění jednoho nebo obou výše uvedených požadavků. Za účelem lepšího zaměření projektů mohou subjekty zúčastněné na programu tento problém napravit tím, že podají pokyny pro sladění intervenční logiky programu a projektu a budou uplatňovat přísná kritéria pro toto sladění ve fázi výběru.

POŽADAVKY NA VÝSTUPY A VÝSLEDKY

Předkladatelé projektů mohou být dále požádáni, aby poskytli podrobnější popis a podklady o výstupech a výsledcích projektů.

Větší důraz lze klást na podávání zpráv o dosažení výstupů nebo příspěvku k výsledkům. Je-li to možné a rozumné, měli by být partneři projektu požádáni, aby podali zprávu o výsledkových ukazatelích, aby se zdůraznila přímá vazba mezi projekty a očekávanými výsledky programu.

Pokud programové orgány rozhodnou, že v rámci projektů není možné podávat zprávy o výsledkových ukazatelích, může se stát, že bude ještě nutné zamyslet se nad vybranými výsledkovými ukazateli. Předkladatel projektu by měl být schopen predikovat, jak přesně výstupy projektu přispějí k výsledkům a k příslušnému výsledkovému ukazateli. Zkoumání toho, zda takový přínos nastal či nikoli, je účelem hodnocení programu. Na základě tohoto zkoumání ale předkladatelé projektů budou s to pochopit celkový očekávaný přínos projektu k výsledkům programu.

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Projektová komunikace (2018) – [Odkaz](#)

4 Ukončení

Ve fázi ukončení programu jsou pro posouzení toho, zda program splnil své cíle, nezbytné územní podklady. Klíčem k provedení hodnocení jsou spolehlivé výsledkové ukazatele. Bylo navrženo několik metod výpočtu čistého dopadu, kvantitativních i kvalitativních.

4.1 Výsledkové ukazatele jako základ hodnocení

Klíčové body

- Spolehlivost výsledkových ukazatelů může přímo ovlivnit kvalitu hodnocení vzhledem k tomu, že výsledkové ukazatele jsou důležitým nástrojem hodnocení;
- Za účelem posílení důkazní základny hodnocení mohou subjekty účastnící se programu upravit koncepci podávání zpráv o projektech a požádat projektové manažery o dodatečné zprávy.

Spolehlivost výsledkových ukazatelů přímo souvisí s kvalitou hodnocení spočívajících na podkladech, které ukazatele poskytly. Tyto předkládané zásady se do značné míry překrývají se zásadami hodnocení stanovenými v pokynech EK pro zlepšování právní úpravy. Cílem hodnocení je „informovat tvůrce politik na základě pravidelného posuzování stávajících zásahů a zajištěním dostupnosti příslušných podkladů na podporu přípravy nových iniciativ (zásada přednostního hodnocení)¹⁹“.

Podle Pokynů je "hodnocení na důkazech založeným úsudkem o tom, do jaké míry je stávající zásah:

- efektivní;
- účinný;
- relevantní vzhledem k aktuálním potřebám;
- soudržný jak interně, tak s dalšími zásahy EU a
- dosahuje přidanou hodnotu EU.²⁰

Hodnocení i výsledkové ukazatele se odůvodňují podobnými argumenty týkajícími se zásahu. Účelem výsledkových ukazatelů je správně změřit zásah, zatímco účelem hodnocení je vyhodnotit jeho dopad. Výsledkové ukazatele jsou tedy důležitým nástrojem hodnocení, přičemž platí, že čím přesněji dokáží změřit účinky zásahů, tím spíše vzejdou z hodnocení smysluplné výsledky.

K tomu, aby byla vytvořena solidní důkazní základna hodnocení, měly by být výsledkové ukazatele pravidelně zaplňovány údaji. Doporučuje se proto, aby projektoví partneři podávali zprávy nejen o výstupových, ale také o výsledkových ukazatelích, kdykoli je to možné. Pro usnadnění tohoto procesu může být podávání zpráv o projektech pojato tak, že se zaměří na informace, které jsou zásadní pro pochopení výsledků programu, a tím usnadní provádění zásahů. Například:

- Zprávy o projektech mohou být pojaty tak, aby sloužily jako podklad pro požadavky na hodnocení;
- Kromě programových ukazatelů lze v rámci zpráv o projektech počítat se shromažďováním údajů pro jiné ukazatele (např. pro hodnocení v oblasti životního prostředí) a pro zasažené cílové skupiny.

¹⁹ Evropská komise (2015): Pracovní dokument útvarů Komise, Pokyny pro zlepšování právní úpravy, SWD (2015) 111 final, 19.5.2015.

²⁰ Evropská komise (2015): Pracovní dokument útvarů Komise, Pokyny pro zlepšování právní úpravy, SWD (2015) 111 final, 19.5.2015.

Zejména následná hodnocení dopadů by se měla zaměřit na podklady získané díky výsledkovým ukazatelům, neboť tyto ukazatele mohou podat svědectví o dosažených výsledcích prostřednictvím příčinných řetězců v rámci intervenční logiky. V okamžiku přistoupení k následnému hodnocení by již měly být k dispozici údaje pro výsledkové ukazatele.

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Publikace Hodnocení Otázek a odpovědí (2016) – [Odkaz](#)
- Prezentace na téma hodnocení dopadu (2015) – [Odkaz](#)
- Prezentace na téma hodnocení dopadu založené na teorii: Metody, Simon Pringle – [Link](#)

4.2

Metody výpočtu čistého dopadu

Jak je uvedeno v oddíle 2.3.3, jakmile je k dispozici výsledkový ukazatel, je velmi důležité zajistit, aby skutečně podával informaci o účinku zásahu, který má měřit. Za tímto účelem je v naměřeném účinku důležité oddělit čistý účinek zásahu od účinků jiných zásahů, a tím eliminovat „omyl v přičítání“.

Existují tři doporučené metody stanovení čistého dopadu. První z nich, metoda rozdílů v rozdílech (DiD) je kvantitativní a statisticky poměrně složitá. Jako alternativy se nabízí dvě další, méně složité a kvalitativní/polokvalitativní metody: „maloměřítkový kontrafaktuální“ přístup a MAPP přístup. První metoda je podobná metodě DiD, protože zahrnuje také srovnání exponovaných a kontrolních skupin. Je ale založena na zpracování mnohem méně složitých údajů a zahrnuje kvalitativní údaje. Pomocí metody MAPP lze extrahovat čistý dopad na základě finančních prostředků přidělených na konkrétní opatření v rámci programu.

4.2.1

Metoda rozdílů v rozdílech

Klíčové body

- Použití metody rozdílů v rozdílech umožňuje identifikovat „čistý“, kauzální účinek zásahu na oblast programu. Prostřednictvím určení kauzálního účinku lze stanovit několik dalších účinků zásahu na programovou oblast. Tímto způsobem lze regiony, v nichž byl zásah uskutečněn, porovnat s podobnými regiony, v nichž zásah neproběhl (tj. nebyly zde financovány žádné projekty).
- Použití technik DID vyžaduje nashromáždění dostatečných údajů (tj. sledovaných ukazatelů v časovém období od začátku zásahu do současnosti) realizační skupiny (regionů, ve kterých proběhl zásah) a kontrolní skupiny (region, ve kterém zásah neproběhl). Pro výpočet, zda mezi realizační a kontrolní skupinou existuje významný rozdíl, je dále nutný statistický software.
- Hlavní výhodou použití technik DID spočívá ve zjištění kauzálního výsledku zásahu v programové oblasti s přihlédnutím k jiným účinkům (jako jsou účinky přesunu) a externalitám. To podává jasnou představu o výsledcích zásahu.
- Hlavní nevýhodou použití technik DID je jejich relativní statistická složitost, která vyžaduje odbornou přípravu v oblasti statistiky a používání odpovídajícího statistického softwaru. Dále musí být vytvořena kontrolní skupina, tj. regiony, v nichž zásah neproběhl. Nelze-li tuto skupinu vytvořit, není použití technik DID možné.

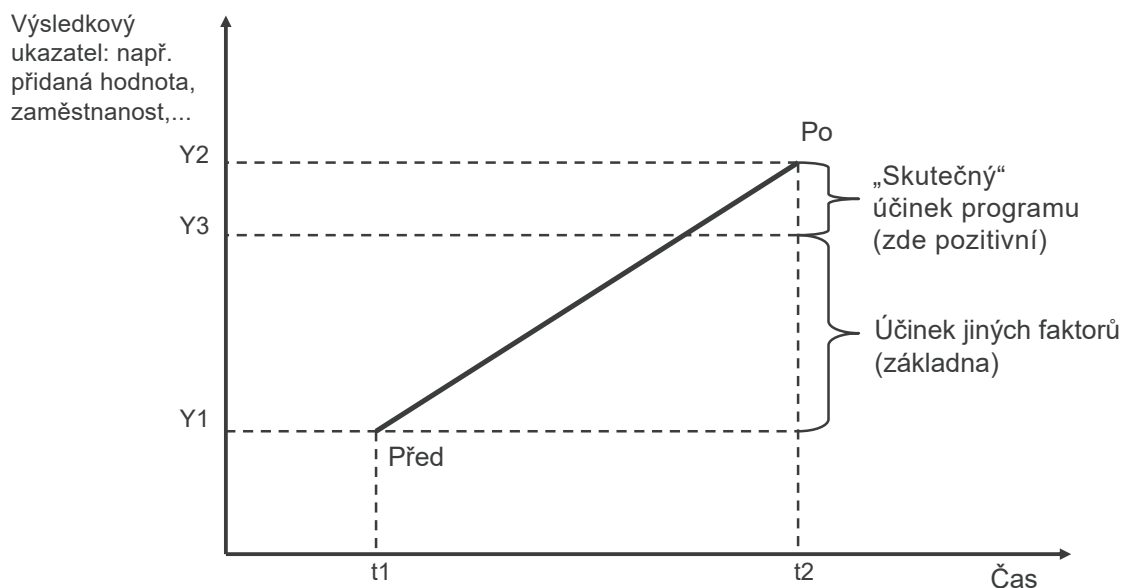
Důležitou vlastností výsledkového ukazatele je izolace „čistého“, kauzálního účinku intervence, tj. čistého dopadu zásahu (viz oddíl Čistý dopad výsledkových ukazatelů). V mnoha případech není tato izolace snadná, protože vybrané výsledkové ukazatele mohou být ovlivněny několika vnějšími a zavádějícími faktory. Ideální by bylo, kdyby mohly zúčastněné subjekty porovnat změnu výsledkového ukazatele ve světě, ve kterém byla politika prováděna, se světem, ve kterém politika provedena nebyla (přičemž v ostatních aspektech by byly oba tyto světy totožné). Rozdíl mezi výslednými dvěma hodnotami by byl přesným měřítkem přímého účinku programu. Z pochopitelných důvodů to není možné. Nicméně metoda rozdílů v rozdílech (DID) umožňuje tento problém překonat.

Technika DID našla své uplatnění nejprve v oblasti medicíny a příklad z této oblasti může pomoci s pochopením logiky DID. Při testování nové léčby závisí reakce na tuto léčbu na celé řadě vlastností pacientů, jako jsou věk, hmotnost, atd. Z tohoto důvodu se testy tohoto druhu často provádějí na párech dvojčat, kdy se jedno léčí a druhé nikoli. Vzhledem k tomu, že dvojčata jsou vzácná, může být stejný test proveden na dvou jedincích, kteří jsou si co nejpodobnější, pokud jde o příslušné charakteristiky (věk, váha atd.). Pokud je nalezena dokonalá shoda s léčeným pacientem, lze oba jedince porovnávat a měřit tudíž účinek léčby.

Lze uvažovat například o zásahu zaměřeném na podporu produktových a procesních inovací v oblasti snižování emisí CO₂ a udržitelné energie prostřednictvím zavedení finanční podpory pro podniky vyvíjející výzkumnou činnost v příslušné oblasti. Poté co uplyne nějaká doba od poskytnutí financování může mít programový orgán zájem posoudit výsledek zásahu definováním a změřením nějakých ukazatelů, například v podobě počtu patentů a ochranných známek při příslušné žádosti týkající se snížení emisí CO₂ a udržitelné energie. Podle výkladu v předchozích oddílech by byl výběr těchto ukazatelů vhodný. Nadále ale přetrvává otázka izolace čistého dopadu, kterou je třeba se zabývat. Jde o to, že programový zásah není jediným faktorem, který mohl přimět podniky k tomu, aby se věnovali inovacím. Záleží totiž například i na postoji spotřebitelů: zvýšení citlivosti zákazníků k otázkám ochrany životního prostředí mohlo motivovat podniky k tomu, aby zavedly výrobní postupy s nízkými emisemi. Význam mají i změny v technologiích: budou-li nové technologie šetrné k životnímu prostředí, může se stát, že se podniky rozhodnou přizpůsobit je svým potřebám. Pokud se vyskytnou obě tyto podmínky, může dojít k významnému nárůstu výsledkových ukazatelů (počtu ochranných známek a patentů), i když by k tomu realizovaná politika přispěla jen nevýznamně, nebo dokonce vůbec ne, a daný účinek by téměř zcela nastal jen vlivem změny příslušných kontextových podmínek.

Stejně jako v lékařství lze metodu DID uplatnit i v případě programu, jehož cílem je podpora výzkumných a vývojových činností podniků ve výrobním odvětví. Výsledkový ukazatel může být představován prostřednictvím změny počtu patentových přihlášek. Tento ukazatel by však sám o sobě nebyl příliš informativní. Očekává-li se, že nastane pozitivní změna, nelze předpokládat, že tato změna bude důsledkem programového zásahu, nebo vyloučit, že bez programu by společnosti nepodalý stejný počet patentových přihlášek.

Obrázek 4.1:
Ilustrace metody DID



Zdroj: Kaufmann/Schuh: Kontrafaktuální dopadová evaluace.

Realizaci v tomto případě představuje samotný zásah, tj. finanční podpora poskytnutá podnikům, které se zabývají inovacemi. V ideálním (ale nikoli realistickém) světě bychom sledovali tytéž podniky, které by byly vystaveny rozdílným podmínkám: jeden by obdržel finanční prostředky, zatímco druhý nikoli, přičemž následně bychom si ověřili, zda a v jakém rozsahu se tato odlišnost projevila v počtu přihlášených patentů. Z pochopitelných důvodů to není možné. Lze však porovnat realizační jednotky (podniky, které získaly finanční prostředky) s nerealizačními jednotkami (podniky, které finanční prostředky neobdržely), které jsou co možná nejpodobnější. V jistém smyslu jde o to nalézt pro daný podnik jeho „dvojče“, tedy společnost, která je mu co nejvíce podobná. „Podobnost“ je definována na základě všech vnějších faktorů, které nemají s programovým zásahem nic společného a které mají potenciální dopad na výsledky programu. Například u podniků nacházejících se v městských regionech je větší pravděpodobnost, že se budou zabývat inovační činností, protože zákazníci žijící v těchto oblastech reagují lépe na inovativní produkty než zákazníci žijící na venkově. Pokud je tomu tak, měly by být realizační a nerealizační jednotky sladěny mimo jiné také na základě jejich umístění (městské versus venkovské). Lze například předpokládat, že provádění výzkumu a vývoje závisí rovněž na odvětví, v němž podniky působí, a na jeho velikosti. Při párování podniků by proto měly být nalezeny jednotky podnikající ve stejném odvětví a zaměstnávající srovnatelný počet pracovníků.

Po spárování realizační a nerealizační jednotky je dalším krokem porovnání výsledkových ukazatelů (patenty a ochranné známky s příslušným uplatněním snížení CO₂ a udržitelné energie) odděleně pro tyto dvě skupiny s cílem určit čistý účinek realizace, tj. zásahu. Jedním ze zjištění může být například to, že změna počtu patentových přihlášek u nerealizační jednotky není významně vyšší než změna, ke které došlo u realizační jednotky. To by znamenalo, že výsledek zásahu není významně vyšší než nula, tj. že by společnosti podaly stejný počet žádostí i bez programu. Na obrázku výše (obrázek 4.1:) by to znamenalo, že obě skupiny podniků dosáhly v době t_2 úrovně výsledkových ukazatelů rovnající se Y_3 . Na druhé straně, pokud je rozdíl mezi realizačními a nerealizačními jednotkami kladný a významný, získali bychom takto přesnou a čistou míru účinku vyvolaného veřejným zásahem. Na obrázku výše (obrázek 4.1:) by to znamenalo, že v době t_2 dosáhly nerealizační jednotky úrovně výsledkového ukazatele rovné Y_3 , zatímco realizační jednotky je překonaly a dosáhly úrovně rovné Y_2 nebo vyšší.

4.2.2

„Maloměřítkový kontrafaktuální“ přístup

Klíčové body

- „Maloměřítkový kontrafaktuální“ přístup je méně nákladnou a jednodušší alternativou pro techniku DID.
- Tento přístup spočívá v méně složitých metodách zřizování zkušebních a kontrolních skupin.

„Maloměřítkový kontrafaktuální“ přístup je kvalitativní metoda analogická k metodě DID, ale je ve srovnání s ní méně časově a zdrojově náročná. Spočívá ve výpočtu čistého dopadu programu na základě porovnání skutečného vývoje hodnot regionu v případě daného ukazatele s hypotetickým scénářem vývoje, který by nastal, pokud byl v regionu nebyla podniknuta žádná opatření.

Na rozdíl od řádného kontrafaktuálního přístupu nejsou testovací a kontrolní skupiny v tomto případě vytvářeny na základě použití metod statistického párování (např. skóre náchylnosti, technika diskontinuity nebo "pipeline"), ale na individuálním výběrovém párování financovaných a nefinancovaných subjektů, které vykazují stejné pozorovatelné vlastnosti (tj. vlastnosti vyjádřené výběrovými kritérii posuzovaných opatření). Tento „maloměřítkový“ přístup opodstatňuje skutečnost, že jak zkušební, tak kontrolní skupiny budou ve skutečnosti příliš malé na to, aby bylo možné stanovit statisticky spolehlivé metody párování; a proto se zdá být namísto porovnávání v rámci posouzení technikou DID změny v průběhu času jak v případě realizace zásahu, tak v případě, kdy zásah realizován nebyl, díky čemuž bude stanoven čistý účinek posuzovaného opatření v rámci programu. V důsledku toho tato zjednodušená metoda spočívá ve vytvoření skupiny příjemců a skupiny subjektů, kteří nejsou příjemci a kteří působí ve stejných oblastech, což umožňuje srovnání mezi oběma skupinami. Musí být možné získat údaje o dotyčném ukazateli (ukazatelích) a přínosu skupin k tomuto ukazateli (ukazatelům).

Jsou-li k dispozici dvě skupiny, porovnává se změna hodnoty příslušných ukazatelů a rozdíl mezi těmito dvěma hodnotami se považuje za čistý účinek programu.

4.2.3

Metoda MAPP při posuzování dopadů programů a projektů

Klíčové body

- Metoda MAPP podává informace o čistém dopadu na podkladu rámce financování v regionu.
- Metodu MAPP tvoří tři prvky: křivka životnosti a analýza trendů, které tvoří základ matice vlivu (posouzení čistého dopadu); všechny tyto prvky se posuzují na základě odborného úsudku v prostředí workshopu.
- Tato metoda se zvláště hodí pro analýzu složitějších dlouhodobých cílů, které obvykle nelze posoudit pomocí jednoho nebo několika kvantitativních ukazatelů. Představuje otevřený kontextově orientovaný přístup, který umožňuje identifikaci plánovaných, ale i neplánovaných dopadů.
- V případě metody MAPP se posuzuje zvláštní program ve vztahu k jiným probíhajícím programům a/ nebo jiným vnějším faktorům. Čistý dopad tak lze odhadnout na základě hrubých vývojových trendů. Pomáhá eliminovat „omyl v přičítání“, tj. odlišit výsledky, které lze přímo přičíst konkrétnímu programu/ projektu, od výsledků na vyšší úrovni, které jsou ovlivněny i jinými opatřeními/faktory;
- Systematický přístup této metody a používání bodového systému přináší výsledky s vyšší vnější validitou v porovnání s čistě kvalitativními údaji, např. vyvozenými z rozhovorů nebo skupinových diskusí.

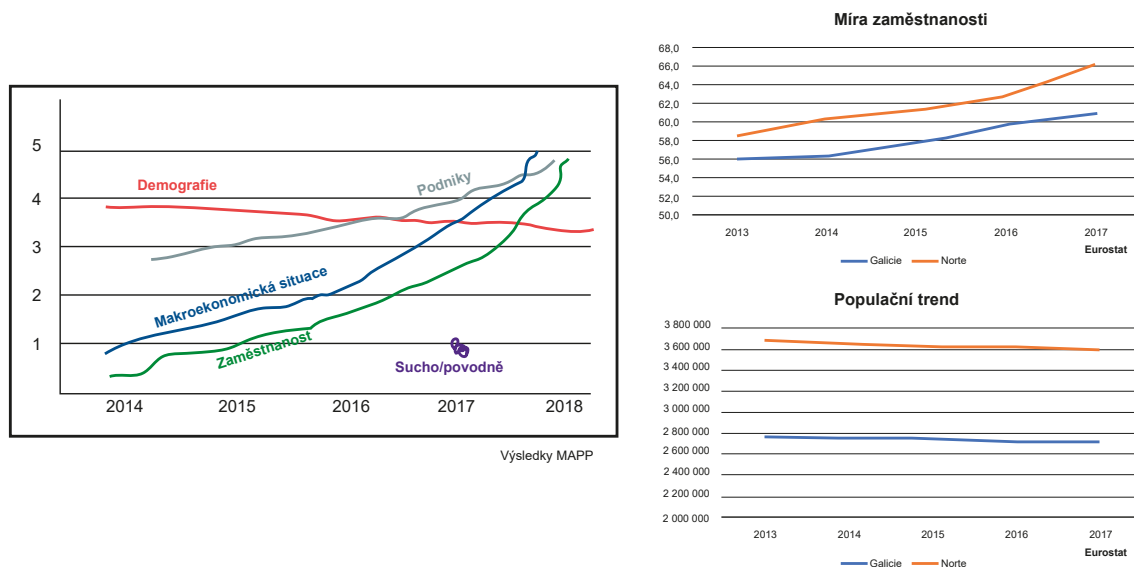
Pokud se příslušné ukazatele zpravidla opírají o různé zdroje financování, lze prostřednictvím metody MAPP za účelem určení čistého účinku vytvořit rámce financování pro daný region. Technika MAPP je

přístupem, který původně vyvinula Dr. Susanne Neubertová z Německého institutu pro rozvoj²¹. Umožňuje posoudit dopady zásahů na základě tří hlavních prvků: křivky životnosti, analýzy trendů a matice vlivu. Křivka životnosti určuje kontext posouzení, analýza trendů udává *celkové* trendy různých ukazatelů (tj. bez ohledu na konkrétní program), zatímco matice vlivu, která vychází ze dvou předchozích prvků, představuje posouzení *čistých* účinků na základě finančního rámce daného regionu. Všechny tyto nástroje používají bodový systém (od 1 do 4) a jsou založeny na odborném posouzení. Technika MAPP by tedy měla být v ideálním případě prováděna v rámci workshopu. Tyto tři prvky jsou popsány níže.

Křivka životnosti udává celkové vývojové trendy (založené na ukazatelích, které si skupina zvolí, např. zaměstnanost) v oblasti spolupráce v určitém časovém rámci, počínajícím před zahájením programu a končícím v současnosti. Účastníky je třeba požádat, aby za každý rok zhodnotili vývoj každého ukazatele na pětibodové stupnici. Tato posouzení mohou být podložena údaji o těchto ukazatelích, jsou-li k dispozici. Příklad křivky životnosti je uveden níže.

PŘÍKLAD

Křivka životnosti



Obrázek 4.2: Křivka životnosti vytvořená v rámci projektu ESPON CBC TIA

Zdroj: ESPON CBC TIA, 2019

Analýza trendů je matice, kdy jsou hodnoceny podrobné vývojové trendy ukazatelů TIA za stejné časové období. Účastníky je třeba požádat, aby každý ukazatel za každý rok a každý region zhodnotili na stupnici od 1 do 4, čímž vznikne obecný trend od prvního do posledního roku jako hrubá veličina. Regiony musí pro tento účel účastníci definovat, tj. zda jde o NUTS3, jakékoli jiné správní regionální rozlišení nebo funkční regiony, které si účastníci sami stanoví. Níže je uvedena část vzorové analýzy trendů.

²¹ <https://www.die-gdi.de/en/>

PŘÍKLAD

Tabulka 4.1:
Součást analýzy trendů z projektu CBC TIA

ANALÝZA TRENDŮ	ROČNÍ TREND					
	2014	2015	2016	2017	2018	2014-18
Zlepšení účasti podnikatelského sektoru na inovačních procesech a činnostech v oblasti výzkumu, vývoje a inovací blíže trhu (1B)						
Počet společností, které spolupracují s výzkumnými středisky	1	1	2	3	3	+
Společné projekty vytvořené spoluprací podniků a institucí	1	2	2	3	3	++
Počet příjemců-společností, které pro společnost zavádějí nové výrobky	1	1	1	2	2	+
Zvýšení počtu podniků, které investovaly do VaVal	1	1	1	2	2	+
Objem investic společností do VaVal	1	1	2	3	3	++
Zlepšení nezbytných a příznivých podmínek pro vznik nových podnikatelských iniciativ (3A)						
Počet vytvořených nebo podporovaných služeb pro rozvoj podnikání	1	1	2	2	2	+
Malé a střední podniky/společnosti s přeshraničním podnikáním	2	2	3	3	3	+
Podniky vytvořené/vylepšené v prostoru spolupráce (z toho ze strany mladých/nezaměstnaných/sociální ekonomiky)	2	2	3	3	3	+
Společnosti, které nabízejí odborné stáže	1	1	2	2	2	+

Zdroj: ESPON CBC TIA, 2019.

Matice vlivu představuje stanovení čistého dopadu, při kterém se program porovnává s jinými faktory ovlivňujícími vývoj ukazatele, se zohledněním souvislostí daných křivkou životnosti a analýzou trendů. Mohou to být jiné programy financování (unijní, vnitrostátní nebo soukromé), ale i trendy nesouvisející s financováním. Tuto metodu lze použít buď pro kvalitativní hodnocení (kdy se hodnota vlivu bere v úvahu při posuzování rozsahu z analýzy trendů), nebo pro polokvalitativní hodnocení (kdy se hodnota vlivu násobí hrubým vývojem). Matice vlivu musí být vytvořena v úzké spolupráci se subjekty, které mají nejhlubší znalosti jiných režimů financování dostupných v programové oblasti. Příklad matice vlivu je uveden níže.

PŘÍKLAD**Matice vlivu****Tabulka 4.2:**
Vzorová matrice vlivu

MATICE VLIVU	CBC	EFRR	EZFRV	VNITROSTÁTNÍ	OSTATNÍ
Objem investic společností do VaVal	5 %	40 %	0 %	25 %	20 %
Společné produkty související s historickým, kulturním a přírodním dědictvím	10 %	35 %	35 %	0 %	20 %

Zdroj: ESPON CBC TIA, 2019.

V případě daného ukazatele je celková výše finančních prostředků, které má region k dispozici, stanovena v matici vlivu. Podíl programu pak představuje podíl na hrubém dopadu programu. Není-li k dispozici žádné jiné schéma financování a je-li pravděpodobné, že dopad se bude z větší části odvíjet od financování, lze hrubý dopad považovat zároveň za čistý dopad.

Problémem tohoto přístupu bude pravděpodobně dostupnost údajů na regionální úrovni. Zatímco u některých schémat financování jsou údaje snadno dostupné, obecně se mohou dostupnost údajů a jejich kvalita v jednotlivých zemích značně rozcházet. Kromě toho by musel být s programem sladěn rozsah financování, což by bylo možné pouze v případě některých druhů ukazatelů.

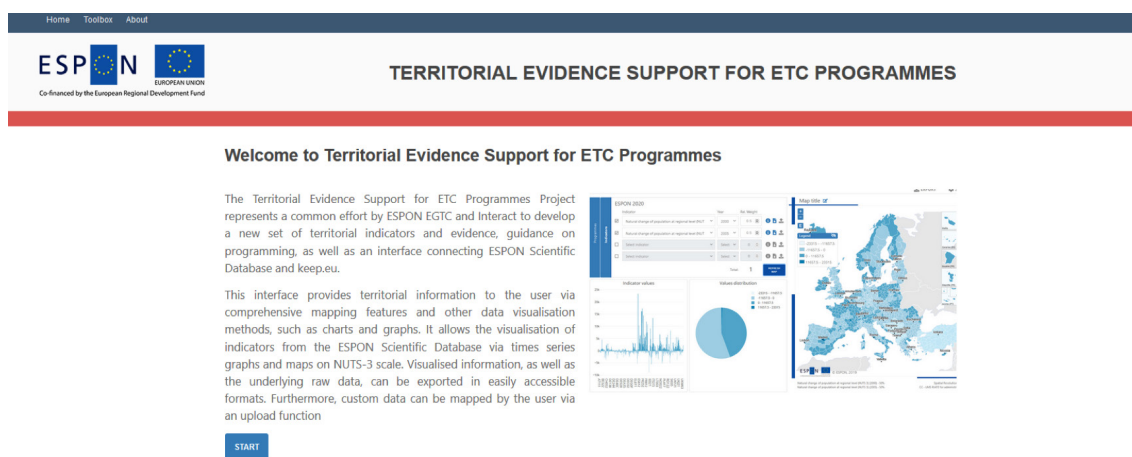
5 Technické pokyny k rozhraní TEVI

Odkaz na rozhraní TEVI ESPON

Prototyp nástroje je dostupný na následujícím odkazu: <http://82.223.5.80:3000/>

Rozhraní TEVI má rozvržení na dvě obrazovky: úvodní obrazovku, která funguje jako výchozí bod přístupu k webu a hlavní obrazovku s funkcemi nástroje. V případě budoucí integrace s webovými stránkami keep.eu bude možné uvítací obrazovku zrušit a hlavní obrazovku snadno integrovat coby novou záložku webové aplikace keep.eu.

Obrázek 5.1: Úvodní obrazovka rozhraní TEVI



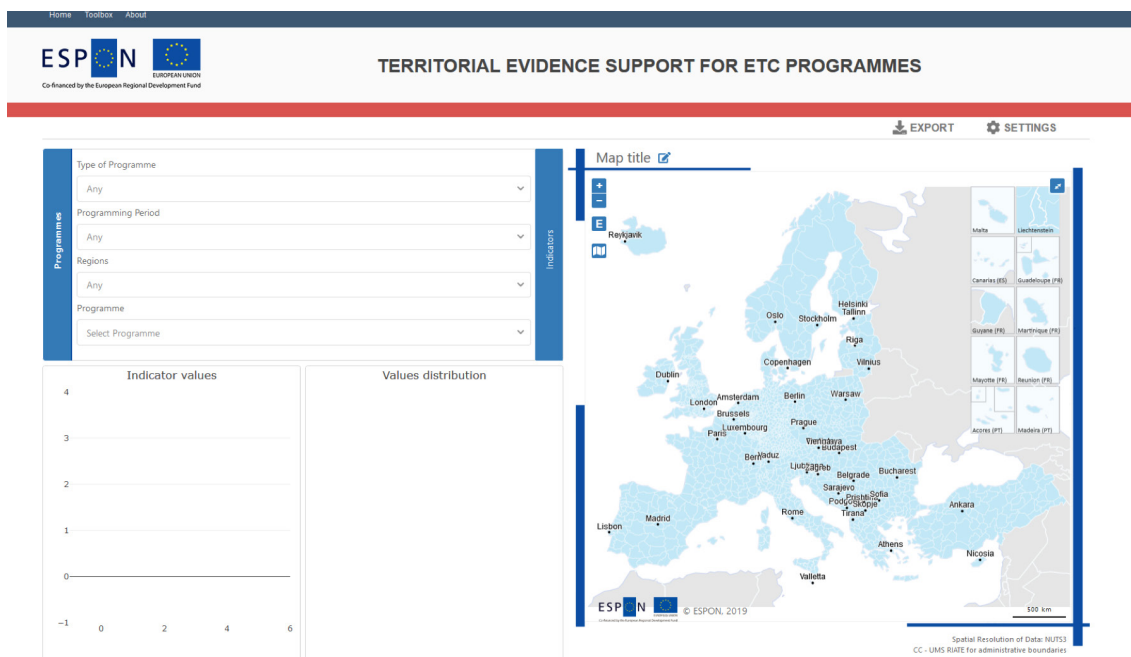
Zdroj: Consortium, 2019.

Na úvodní obrazovce se zobrazuje text vysvětlující uživateli obecný cíl nástroje a tlačítko „Pokračovat“, které jej zavede na hlavní obrazovku.

5.1 Vlastnosti rozhraní

Uživatel si z rozbalovacího seznamu vybere daný program INTERREG. Pro zúžení seznamu na uživatelsky přívětivou velikost jsou k dispozici filtry, jako je typ programu, období apod. Je zde možné zvolit i skupinu regionů.

Obrázek 5.2:
Rozhraní TEVI

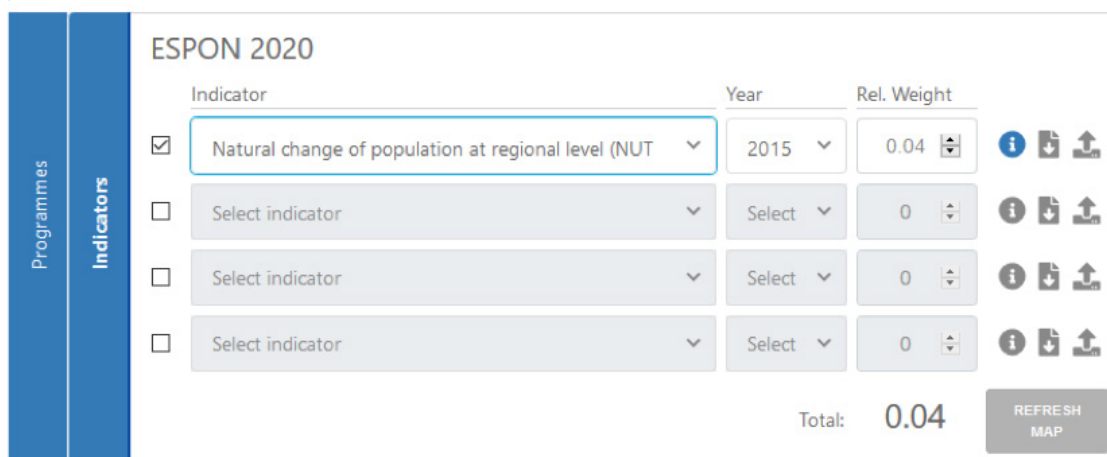


Zdroj: Consortium, 2019.

Po volbě programu musí uživatel vybrat příslušné ukazatele. Zobrazí se výběr ukazatelů s tlačítkem „Přidat“, které uživateli umožní přidávat další (až čtyři ukazatele), které doplní dolů další řádek výběru včetně tlačítka „smazat“.

Nakonec si uživatel vybere, co chce v mapě/grafech zobrazit, a to buď jeden ukazatel (označený výběrovým tlačítkem vedle každého výběrového pole), nebo kombinaci těchto ukazatelů (jako je agregace, korelace nebo jakákoli jiná možnost, která bude doplněna v budoucnu).

Obrázek 5.3:
Výběr ukazatele



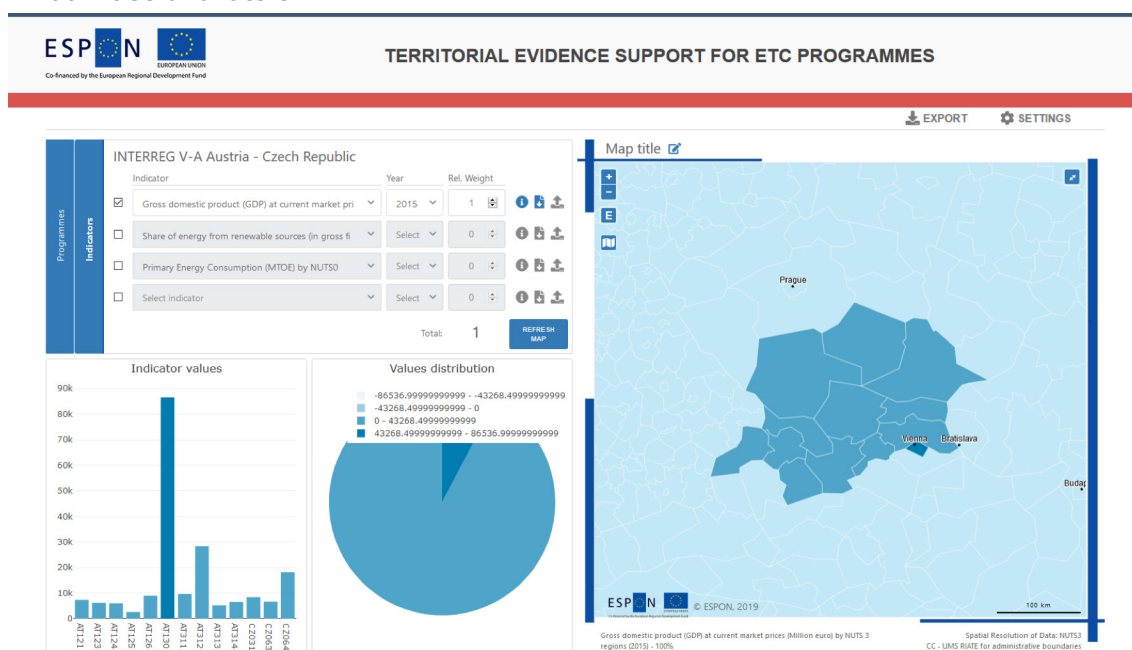
Zdroj: Consortium, 2019.

Uživatel si může zvolit váhu ukazatele úpravou čísla v poli „rel. váha“. Pod čtvrtým řádkem je vytištěn součet všech vah, který udává, zda součet jednotlivých vah není vyšší než jedna. Váhu lze změnit kliknutím na pole se šipkami po obou stranách ukazatele

Kliknutím na tlačítka hned napravo od tlačítka relativní váhy si může uživatel zobrazit informace o ukazateli, stáhnout data nebo nahrát ukazatel dle vlastního výběru.

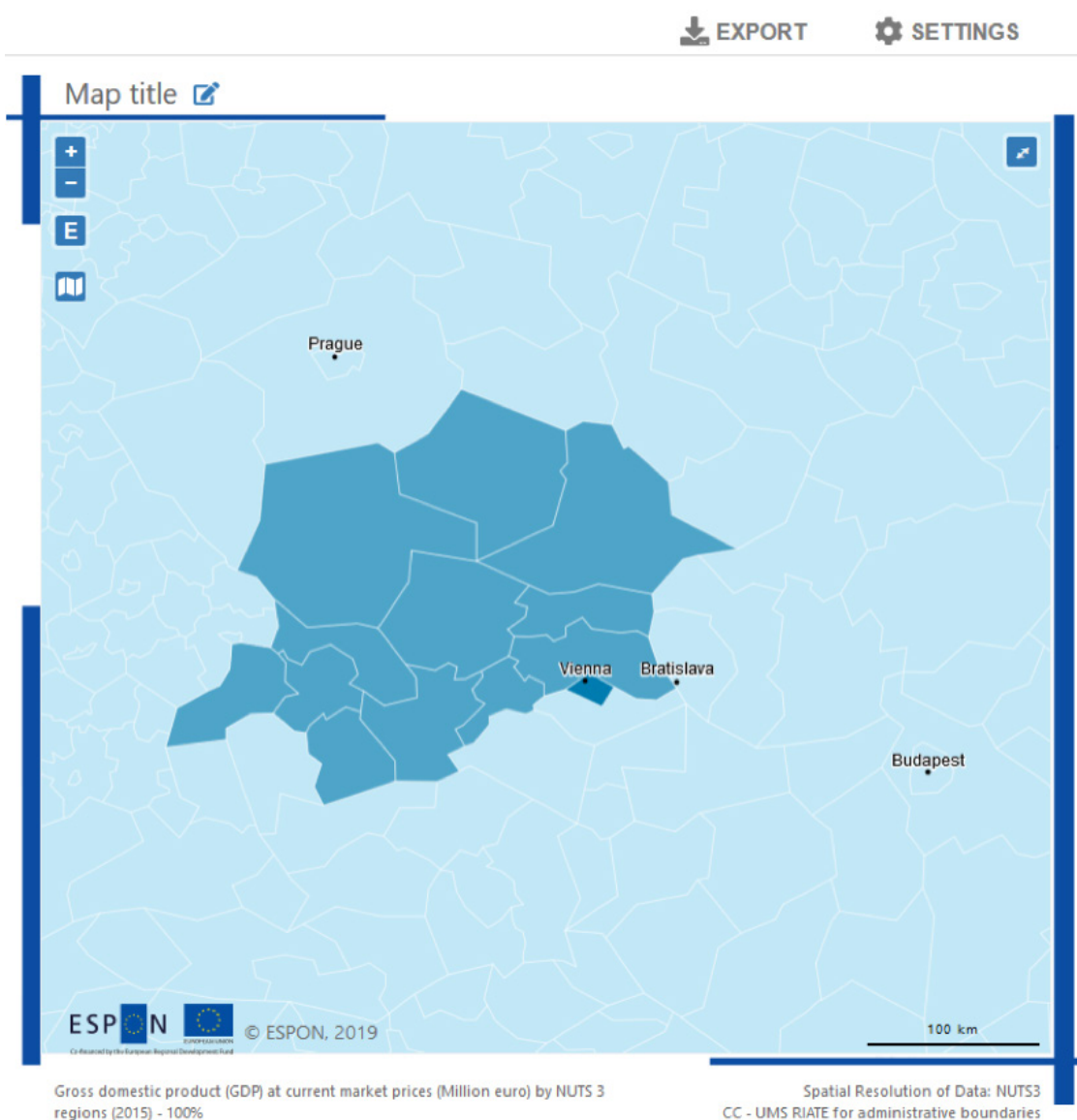
V této oblasti vlevo dole je zobrazen graf s časovou řadou průměru za všechny regiony. Na grafy lze kliknout a při výběru konkrétních údajů se zobrazí detail vybraného roku/období jak v oblasti grafu, tak v oblasti mapy. V této oblasti je zobrazeno několik grafů pro lepší vizualizaci údajů, včetně časových řad znázorňujících vývoj údajů ukazatele podle roku/období. Kliknutím na rok/období na tomto grafu se zobrazí jeho podrobná data v ostatních grafech a také v mapě. Mapa zobrazuje regionální údaje v případě vybraného ukazatele/kombinace ukazatelů a roku/období. K dispozici jsou obvyklé funkce mapy, jako jsou legenda, přiblížení, posuvník, zvýraznění oblasti s podrobnými údaji a výběr regionu.

Obrázek 5.4:
Vizualizace ukazatele



Zdroj: Consortium, 2019.

Obrázek 5.5:
Mapovací oblast rozhraní



Zdroj: Consortium, 2019.

Nad oblastí mapy bude mít uživatel k dispozici několik funkcí, jako je export mapy/grafu, sdílení a další funkce, které budou v budoucnu doplněny.

Zobrazí se legenda, která může být exportována prostřednictvím nástroje, aby uživatel mohl později určit výběr ukazatele.

- Nastavení: Pro výběr barevného provedení s různými nastaveními. Lze zvolit barvy a barevné škály, stejně jako jejich příslušné zlomové body.
- Export: Export mapy nebo grafů do formátu .pdf nebo .png.
- Sdílení: Sdílení odkazu se specifikacemi prostřednictvím elektronické pošty nebo sociálních médií (Twitter, Facebook nebo Google+).

6

Použití údajů ve styku s veřejností

Výsledkové ukazatele podávají hodnotné informace o účincích zásahů, z nichž lze vyvodit závěr o jejich úspěšnosti. Je však důležité mít na paměti, že přehled o skutečných konečných parametrech zásahů lze získat pouze prostřednictvím hodnocení. Informace o skutečných účincích programů s ohledem na specifické cíle mají zásadní význam z hlediska úspěšnosti zásahu, i když o ní neposkytují úplný obraz. Pro zúčastněné strany tedy může být přínosné používat výsledkové ukazatele k propagaci a šíření informací o úspěších programu.

Výsledkové ukazatele v tomto ohledu podávají mnohem věrnější informace o úspěších než ukazatele výstupové. Výstupové ukazatele jsou informace o produktech zásahů, které nemusí nutně souviset s účinky nebo úspěchy zásahu (i když v ideálním případě by mezi nimi vazba měla být). Výsledkové ukazatele jsou v tomto ohledu robustnější.

Jakmile jsou k dispozici údaje o výsledkových ukazatelích, lze je za účelem propagace programu a prostřednictvím různých kanálů sdělovat různým typům publika. Pro účely komunikace s širším publikem, jako jsou občané a potenciální budoucí příjemci, mohou být informace sdíleny na internetových stránkách a na portálech sociálních médií. Lze vytvořit samostatné dokumenty shrnující výsledky, jako například elektronické letáky, a zpřístupnit je ke stažení na internetových stránkách a na sociálních médiích. Informace o dosažených výsledkových ukazatelích lze doplnit o informace o výstupových ukazatelích.

Kromě toho mohou být informace získané z výsledkových ukazatelů snadno využity při interním podáváníí zpráv uvnitř programových orgánů, zejména v rámci programového výboru. Vzhledem k tomu, že tyto údaje zcela přesně odrážejí účinky programů, mohou posloužit jako cenný vstup pro pochopení účinků a dopadů zásahů ještě před tím, než budou k dispozici hodnocení. Jako takové mohou na základě předchozích úspěchů výrazně usnadnit tvorbu programu a volbu budoucích oblastí zásahů.

Nástroj rozhraní keep.eu umožňuje komplexní mapování údajů na úrovni programu v měřítku NUTS-3. Zúčastněné strany programu si mohou vybrat požadovaný ukazatel k mapování z vědecké databáze ESPON. Kromě toho mohou být tyto ukazatele váženy a agregovány za účelem vytvoření jednotlivých syntetických ukazatelů. Díky tomu, že tento nástroj skýtá značnou flexibilitu, pokud jde o volbu ukazatelů, může zúčastněným stranám umožnit poskytovat mapy ad hoc pro interní poskytování strategických zpráv a styk s veřejností. Dále nástroj umožňuje vizualizaci vlastních údajů, jako jsou hodnoty výstupních ukazatelů u NUTS-3. Tato funkce může poskytnout další možnosti v případě interních a externích požadavků na podáváníí zpráv v rámci programu.

Užitečná literatura na stránkách Interact

- Sada komunikačních nástrojů, verze 3.0 (2019) – [Odkaz](#)
- Sdělení o využívání programu Interreg (2017) – [Odkaz](#)
- Prezentace: Pojďme to zúročit! (2019) – [Odkaz](#)
- Trendy na sociálních médiích v rámci programu Interreg (2018) – [Odkaz](#)
- Hodnocení „EC Day 2018“ (2018)

7

Požadavky na externí služby a odbornou přípravu

Jak nepřímo vyplývá z informací uvedených v této metodické příručce, práce s výsledkovými ukazateli je náročnější než práce s výstupovými ukazateli, zejména pokud je cílem pracovat s výsledkovými ukazateli, které mají vysokou vypovídací hodnotu. Počínaje volbou ukazatelů výsledků, přes případné vytvoření vlastních ukazatelů až po sběr údajů, může nastat situace, kdy budou zúčastněné strany programu potřebovat externí pomoc, a to buď ve formě poskytování externích služeb nebo odborné přípravy zúčastněných stran. Externí služby/odborná příprava mohou být prospěšné, pokud jde o:

- programování: vytváření intervenční logiky a výběr výsledkových ukazatelů;
- provádění analýzy citlivosti nebo TIA;
- vytváření vlastních výsledkových ukazatelů;
- shromažďování údajů pro vlastní výsledkové ukazatele;
- zajišťování hodnocení, posouzení čistých dopadů.

Ve fázi tvorby programu mohou tvůrci požádat externí poskytovatele služeb, aby jim pomohli s výběrem ukazatelů, a to buď v rámci smlouvy o programu, nebo mimo něj. V této fázi mohou externí poskytovatelé služeb pomoci při výběru vhodných výsledkových ukazatelů poskytnutím odborných znalostí v oblasti programů EUS a výsledkových ukazatelů. Pomoc zvenčí se při tvorbě programu doporučuje vzhledem k tomu, že se tím zajistí výběr výsledkových ukazatelů v souladu s intervenční logikou. Poskytovatelé služeb mohou být požádáni nejen o to, aby vybrali vhodné výsledkové ukazatele s přihlédnutím ke kritériím pro výběr ukazatelů, která jsou popsána v oddíle 2.3, ale také aby vytvořili sofistikovanější ukazatele pomocí metod uvedených v oddíle 2.3.7. Následně lze doporučit, aby smluvní odborníci prováděli sběr kvantitativních a/nebo kvalitativních údajů pro vybrané výsledkové ukazatele, pokud sběr těchto údajů přesahuje možnosti zúčastněných stran.

V některých případech je rovněž namístě, aby zúčastněné strany organizovaly školení o používání výsledkových ukazatelů. I v případech, kdy budou určité práce svěřeny externím odborníkům, je namístě, aby byly ve stejných problematikách vyškoleny i účastněné strany. Odborná příprava týkající se základních metodik uplatňovaných externími dodavateli za účelem destilace čistých účinků nebo vytvoření výsledkových ukazatelů může řídicímu orgánu pomoci řídit celý proces efektivnějším způsobem. Komplexní pochopení podkladových metodik může poskytnout možnosti, jak přizpůsobit výstup externích dodavatelů během programových zasedání a podpořit další účinky ve formě nabytých znalostí. Přiměřená odborná příprava v oblasti těchto metod navíc zvyšuje znalostní základnu řídicího orgánu, a tím potenciálně snižuje dlouhodobé požadavky na externí odborné znalosti.

Odkazy

Bachtrögler, J., Fratesi, U., & Perucca, G. (2019). The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 1-14.

Camagni, R. (2009). Territorial Impact Assessment for European regions: A methodological proposal and an application to EU transport policy. *Evaluation and program planning*, 32(4), 342-350.

ESPON, TIA CBC – Územní posouzení dopadů v případě přeshraniční spolupráce (2019), závěrečná zpráva.

Evropská komise (2014), „Programové období 2014-2020, Metodické pokyny pro monitorování a hodnocení - Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti – koncepce a doporučení“, k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf.

Evropská komise (2018), Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza

Evropská komise (2018), návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Evropská územní spolupráce (Interreg) podporovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nástrojů financování vnější činnosti

Evropská komise (2018), pro Nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o Fondu soudržnosti

McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2015). „Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy“. *Regional Studies*, 49(8), 1291-1302.

Mosse, R., & Sontheimer, L.E. (1996). „Performance monitoring indicators handbook“. Technický dokument Světové banky; č. WTP 334. Washington, D.C. : Světová banka.

OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: the use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056299-en>.

Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.

Simon, H.A. (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, MA: MIT PRESS

Barca, F., & McCann, P. (2011). Metodická poznámka: výsledkové ukazatele a cíle - směrem k politice soudržnosti EU orientované na výkonnost a příklady těchto ukazatelů jsou obsaženy ve dvou doplňujících poznámkách o výsledkových ukazatelích v případě strategie EU 2020, s názvem Plnění cílů v oblasti změny klimatu a energetiky a Zlepšování podmínek pro inovace, výzkum a vývoj.

Roy, B (1990). *The Outranking Approach and the Foundations of ELECTRE Methods*“, v Bana E. Costa a A. Carlos (eds), *Readings in Multiple Criteria Decision Aid*, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo: Springer-Verlag.)

Světová banka (2004). *Monitoring & evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*. Světová banka, Washington, DC.

8 Příloha

8.1 Multikriteriální analýza (MCA)

Multikriteriální analýza jako nástroj pro posuzování dopadů

Metody multikriteriální analýzy a podpory rozhodování jsou zakotveny ve vědecké tradici operační analýzy. Odvíjí se v duchu procesní racionality (ve smyslu Simon, 1982²²) a umožňují analytikům zohlednit protichůdné, vícerozměrné, nesouměřitelné a nejisté dopady rozhodnutí a opatření. Obecně se multikriteriální analýza vyznačuje těmito vlastnostmi:

- Neexistuje žádné řešení, které by bylo současně optimálním naplněním všech kritérií, a proto musí osoba s rozhodovací pravomocí hledat kompromisní řešení.
- Deklarace preference a lhostejnosti při tomto přístupu nestačí, protože pokud je opatření na základě určitého kritéria lepší než jiné, je obvykle horší ve vztahu k ostatním kritériím, takže mnoho dvojic opatření zůstává neporovnatelných, pokud jde o vznik vztahu dominance.

„Hlavním cílem podpory a analýzy multikriteriálního rozhodování není nalézt řešení, ale zkonstruovat nebo vytvořit něco, co by aktérovi podílejícímu se na rozhodovacím procesu pomohlo utvářet a/nebo argumentovat a/nebo měnit své preference nebo činit rozhodnutí v souladu se svými cíli.“ (Roy, B. 1990)²³

Na první pohled je multikriteriální problém matematicky špatně definován. Důsledkem je to, že úplná axiomatizace rozhodnutí učiněných na základě více kritérií je poměrně obtížná. Metody multikriteriální analýzy se snaží tuto překážku překonat tím, že do analýzy doplňují informace, a tím obohacují celkový obraz a umožňují srovnatelnost. Tyto dodatečné informace musí být získány od osoby s rozhodovací pravomocí / zúčastněné strany ve formě preferencí, vah a modelů rozhodování. Samozřejmě je třeba připustit, že tyto dodatečné informace jsou striktně subjektivní, a proto se nepředpokládá striktní racionalita volby. Uplatněním této metody je ale splněn požadavek na zavedení explicitních hodnotových deklarací do hodnocení, aniž by bylo upuštěno od premis vědeckých metod. Další výhodou tohoto postupu je vizualizace střetu, pokud jde o cíle, mezi jednotlivými zúčastněnými stranami a subjekty s rozhodovací pravomocí, jakož i kompromisů mezi různými kritérii úspěšnosti politického programu.

8.2 Nástroj TIA

Metodické souvislosti

Nástroj TIA vychází z koncepce zranitelnosti (viz obrázek 8.1), kterou vypracoval mezivládní panel pro změnu klimatu. Účinky konkrétního politického opatření nebo zásahů (expozice) se zkombinují s charakteristikami daného regionu (územní citlivost) s cílem nastínit potenciální územní dopady. V případě nástroje TIA se používají tyto definice:

- *Expozice* popisuje intenzitu, s jakou mohou politiky nebo zásahy EU ovlivnit evropské území prostřednictvím dvojího logického řetězce. Na jedné straně mohou jednotlivé zásahy ovlivnit specifické třídy regionů

²² Podle Simona je „chování procesně racionální, pokud je výsledkem vhodné úvahy, zatímco procesní racionalita závisí na procesu, který vedl k jejímu vzniku. Procesní racionalita charakterizuje rozhodnutí v oblastech, které jsou příliš složité, obsahují příliš mnoho nejistoty nebo se příliš rychle mění, než aby bylo možné nalézt a provést objektivně optimální opatření“ (Simon, H.A. (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, MA: MIT Press.).

²³ Roy, B. (1990), „The Outranking Approach and the Foundations of ELECTRE Methods“, v Bana E. Costa and A. Carlos (eds), *Readings in Multiple Criteria Decision Aid*, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo: Springer-Verlag.

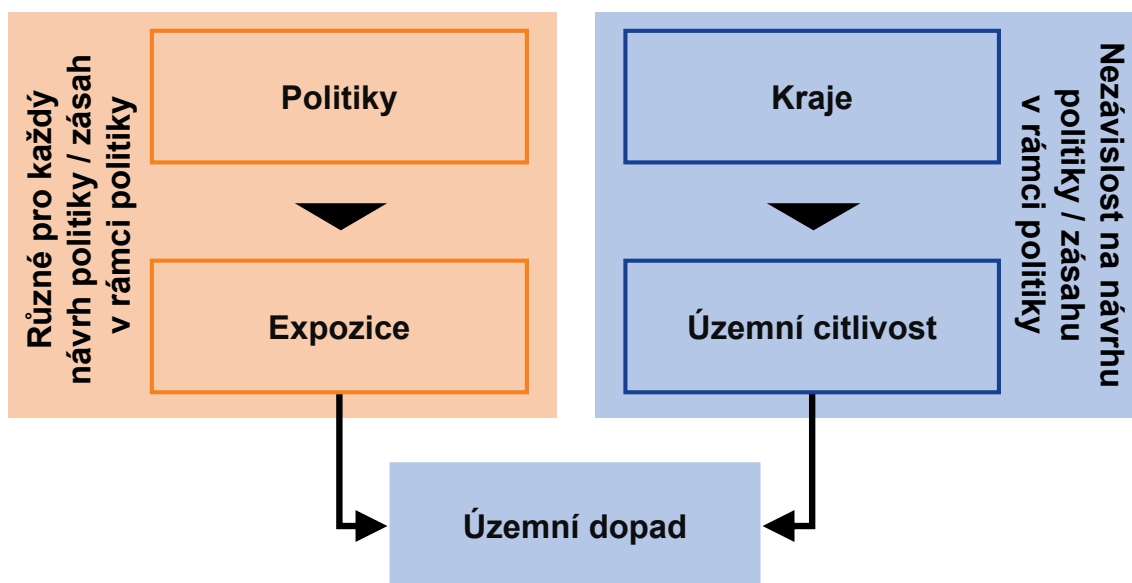
(regionální expozice) bez ohledu na specifičnost každého regionu; na druhé straně mohou ovlivnit konkrétní „oblasti“ územní sféry, např. kvalitu povrchových vod, emise, odvětvovou produkci (expozice oblasti);

- (Územní) *citlivost* udává, jak na jednotlivá území/regiony působí a jak tyto území/regiony hodnotí dopady v konkrétních oblastech expozice vzhledem k jejich sociálně-ekonomickým a zeměpisným charakteristikám a sociálním hodnotám a prioritám, kterými se pravděpodobně vyznačují.
- *Územní dopad* je konečným, pravděpodobným účinkem dané politiky nebo směrnice EU jako produkt expozice a regionální citlivosti. Dopad může být přímý nebo nepřímý na základě konkrétních logických řetězců příčin a následků.

Obrázek 8.1:

Pojem zranitelnosti

Zdroj: Nástroj ESPON TIA, 2019.



Územní dopad je výsledkem intenzity expozice odhadnuté účastníky workshopu a předem definované regionální citlivosti pro každý region. Na mapách jsou znázorněny potenciální územní dopady vycházející z kombinace odborného posouzení „oblastí expozice“ (ukazatelů) a územní citlivosti regionu, kterou udává ukazatel na úrovni NUTS3. Zatímco odborné posouzení oblastí expozice je kvalitativním posouzením (tj. výrazně příznivý účinek na územní blahobyt / mírně příznivý účinek / žádný účinek / mírně znevýhodňující účinek / výrazně znevýhodňující účinek), územní citlivost odráží hodnota kvantitativního ukazatele.

Intenzita expozice se hodnotí na základě odborného posouzení prostřednictvím identifikace systémového obrazu v oblastech expozice. Odborná posouzení se převádějí na příslušné číselné hodnoty expozice ($e \in \{-1,5, -1, 0, 1, 1,5\}$). Regionální citlivost (s) je udávána ukazatelem citlivosti. U všech oblastí zahrnutých v typologii je ukazatel normalizován v rozmezí 0,75 až 1,25. Existují tři různé možnosti normalizace poskytovaných údajů: $Z(0-100)$, $Z(10-90)$ a Log .

Na základě normalizace se vypočítá územní dopad (i) jako součin číselné hodnoty intenzity expozice odhadnuté odborníky a normalizovaných hodnot regionální citlivosti ($i = e \times s$). V důsledku toho jsou konečná bodová hodnocení popisující dopad průběžná a v rozmezí -1,875 až +1,875. Tato bodová hodnocení dopadu jsou pak mapována do čtyř pozitivních nebo negativních tříd (plus třída 0, která označuje nulovou expozici): malý dopad ($|i| \in [0;1]$), střední dopad ($|i| \in [1;1,2]$), značný dopad ($|i| \in [1,2;1,5]$) a velmi značný dopad ($|i| \in [1,5;1,875]$).

8.3

Rozdíly v rozdílech

Kvantitativní přístup k DiD – metody párování

Pro odhad kauzálního účinku politického zásahu je nutné porovnat výsledky „před“ a „po“; jenže ekonomika se točí v kruhu. – Proto je nutné zahrnout kontrolní skupinu – jenže jednotlivci se v pozorovaných i nepozorovaných vlastnostech liší. Odpovědí na tuto otázku jsou párovací techniky, kterými se posuzují hypotetické alternativy:

Cílem je, aby se příjemci lišili od subjektů, které nejsou příjemci, pouze v jedné zásadní otázce (vzhledem k výsledku zájmu), a sice v tom, že nejsou příjemci. Proto jsou zapotřebí statistické přístupy, které vytipují v (doufejme, že poměrně velké) skupině neúčastníků ty subjekty, které jsou podobné účastníkům ve všech relevantních ukazatelích ve stavu před realizací (X). Nejjednodušší metoda párování porovnává jednotky (lidi, atd.) na základě významných (pozorovatelných) vlastností a pak spáruje velmi podobné jednotky do dvojic. K tomu, aby bylo možné použít obě skupiny (zkušební a kontrolní) v rámci aplikace techniky DiD, je nutno při párování minimalizovat selekční zkreslení u pozorovatelných proměnných. Při spárování se předpokládá, že nedochází k selekčnímu zkreslení na základě nezjištěných vlastností. Párovací algoritmy („kernel matching“, nejbližší soused, stratifikace, párování pomocí měřítka a poloměru) se liší nejen ve způsobu, jakým je definováno sousedství v případě každého zapojeného jedince, ale u malých vzorků může být důležitý výběr párovacího algoritmu, kdy obvykle dochází k substitučnímu efektu mezi zkreslením a rozptylem. Neexistuje žádné univerzální řešení pro všechny situace a volba metody odhadu zásadně závisí na dané situaci.

Úspěšnost různých párovacích metod odhadu se v jednotlivých případech liší a do značné míry závisí na stávající struktuře údajů. Jako příklad lze uvést situaci, kdy nemá smysl párovat bez náhrady, pokud existuje pouze několik kontrolních pozorování. Na druhou stranu, pokud existuje řada srovnatelných jedinců nedotčených zásahem, může být namísto použít párování podle poloměru/měřítka.

Pokud jde o parametry párování, je třeba vzít v úvahu tyto zásady:

(1) PŘEDPOKLAD PODMÍNĚNÉ NEZÁVISLOSTI (CIA)

Existuje „výběr pozorovatelných subjektů“ a účast je nezávislá na výsledcích, jakmile vyrušíme pozorovatelné charakteristiky (X)

- Předpoklad CIA bude splněn, pokud X bude zahrnovat všechny proměnné, které ovlivňují jak účast, tak výsledky.
- Teorie a institucionální znalosti mohou naznačovat, zda je pravděpodobné, že předpoklad CIA bude zachován pro dané X .

V [teorii pravděpodobnosti](#) jsou dvě události R a B *podmíněně nezávislé* na třetí události Y přesně tehdy, pokud jsou výskyt nebo nevýskyt R a výskyt nebo nevýskyt B [nezávislými](#) událostmi při jejich podmíněném [rozdělení pravděpodobnosti](#) při Y . Jinými slovy, R a B jsou podmíněně nezávislé tehdy a jen tehdy, když nám, pokud víme, zda nastane Y , znalost toho, zda nastane R , neposkytuje žádné informace o pravděpodobnosti nastání B , a znalost toho, zda nastane B , nám neposkytuje žádné informace o pravděpodobnosti nastání R .

(2) PODMÍNKA SPOLEČNÉHO NOSIČE

Srovnáváme srovnatelné jednotice

- Podmínka nosiče zajišťuje existenci nezpracovaných pozorování, která „vypadají jako“ všechna nezpracovaná pozorování v populaci.

Mezi příklady technik párování patří:

- Srovnávání skóre náchylnosti
- Diskontinuita
- Technika „pipeline“
- Instrumentální proměnné

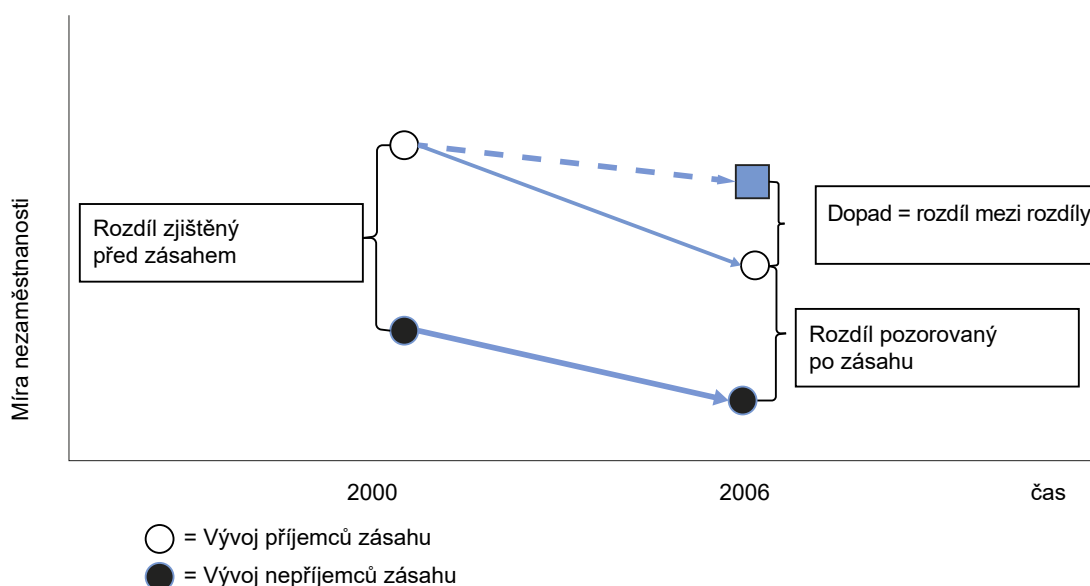
PŘÍKLAD

Rozdíly v rozdílech

Techniku rozdílů v rozdílech lze použít k určení kauzálních dopadů zásahů v průběhu času. Jedná se o obzvláště přínosnou metodu analýzy ukazatelů, které mohou podléhat externalitám obecné hospodářské situace, např. míře (ne)zaměstnanosti. Například v případě míry nezaměstnanosti mohou externí faktory (např. makroekonomické šoky) poměrně výrazně ovlivnit hodnotu určitého ukazatele, jakož i jeho vývoj v průběhu času.

V níže uvedeném příkladu byly porovnány a analyzovány míry nezaměstnanosti příjemců a nepřijemců opatření v oblasti odborné přípravy v rámci rakouského ESF za období 2007-2013 tak, aby bylo možné vydestilovat kauzální účinek zásahu. V tomto příkladu odkazuje realizační skupina na jednotlivce, kteří absolvovali odbornou přípravu financovanou z ESF. Výběr nerealizační skupiny byl poměrně obtížnější. V zájmu toho, aby analýza přinesla přesné výsledky, musí skupina, která nebyla předmětem zásahu, vykazovat přibližně podobné vlastnosti jako skupina, která byla předmětem zásahu.

Obrázek 8.2:



Příklad vypracování skupin příjemců a nepřijemců

Zdroj: Kaufmann/Schuh: Kontrafaktuální dopadová evaluace

Tento vztah lze formálně popsat takto:

$$\Delta_{B-A} = E + O_{B-A}$$

Kde

Δ_{B-A} je rozdíl mezi příjemci a nepřijemci,

E je skutečný, ale nezjištěný dopad zásahu,

O_{B-A} jsou různé změny (např. v důsledku makroekonomického nastavení).

V rámci kontrafaktuálních analýz lze obecně uplatnit dva přístupy:

- i) použití nepřijemců opatření, nebo

pokud tyto nejsou k dispozici, použití výkonnostních parametrů podobných skupin obyvatelstva před účasti na opatření (technika „pipeline“). Při interpretaci výsledků je ale nutné postupovat s určitou obezřetností.

8.4 Normalizace

Porovnání hodnot ukazatelů prostřednictvím normalizace

Použití syntetických ukazatelů jako prostředku pro vhodnější měření výsledků politických zásahů vyžaduje jejich agregaci a příslušné zvážení. Jedna z hlavních otázek při agregaci dílčích ukazatelů po zohlednění jejich individuálních vah souvisí s měřítkem dílčích ukazatelů, které může bránit srovnatelnosti a snižovat vypovídací hodnotu konečného syntetického ukazatele. Vezměme například syntetický ukazatel uvedený v tabulce 2.10:

Tabulka 8.1:
Váhy ukazatelů

VÝSLEDKOVÝ UKAZATEL	HODNOTA	VÁHA (ŽÁDNÝ CÍL NEMÁ PRIORITY)	VÁHA (PRIORITY MÁ CÍL ZVÝŠENÍ ATRAKTIVITY)
Počet přenocování v regionu	a	0,33	0,50
Sezónnost v cestovním ruchu	b	0,33	0,25
Počet lokalit sítě Natura 2000	c	0,33	0,25
Syntetický ukazatel		$(a*0,33)+(b*0,33)+(c*0,33)$	$(a*0,50)+(b*0,25)+(c*0,25)$

Pokud bychom jednoduše agregovali vážené dílčí ukazatele *počtu přenocování v regionu* (dílčí ukazatel a), *sezónnosti v cestovním ruchu* (dílčí ukazatel b) a *počtu lokalit sítě Natura 2000* (dílčí ukazatel c), vzhledem k různým měřítkům jednotlivých složek/dílčích ukazatelů, může nepatrné zvýšení jednoho z nich zcela převážit výrazné zvýšení jiného ukazatele. Například zvýšení počtu turistů, kteří v oblasti programu přenocují (dílčí ukazatel a), o pouhých deset, může zcela převážit nad zvýšením počtu lokalit Natura 2000 (dílčí ukazatel c) o jednu. Vzhledem k různým úrovním úsilí, které je zapotřebí k provedení změny o jednu jednotku v případě každého dílčího ukazatele, může srovnání absolutních hodnot snížit vypovídací hodnotu ukazatele, pokud jde o účinky zásahu.

Doporučuje se normalizovat hodnoty ukazatelů, aby bylo dosaženo srovnatelnosti napříč hodnotami jednotlivých dílčích ukazatelů. Níže uvedený přístup se nazývá *feature scaling*. Škáluje hodnoty jednotlivých dílčích ukazatelů od nuly do jedničky, přičemž nižší absolutní hodnoty odpovídají nižšímu skóre a naopak. Níže uvedená rovnice může být převedena do Excelu pomocí dostupných standardních funkcí a využívá funkcí MIN() a MAX().

$$y'_i = \frac{y_i - \min(y)}{\max(y) - \min(y)}$$

$$\frac{\quad}{\max(y) - \min(y)}$$

Z každé hodnoty y , odpovídající konkrétnímu kódu NUTS-3 (NUTS-2) se získá normalizovaná hodnota y'_t v rozmezí nula a jedna pro daný kód NUTS-3 (NUTS-2). Argumenty $\min(y)$ a $\max(y)$ odkazují na příslušné minimální a maximální hodnoty v celém rozsahu dílčích ukazatelů.

V rámci programů EUS se doporučuje normalizace napříč zeměpisnými dimenzemi (nejlépe NUTS-3 nebo NUTS-2; použitá zeměpisná škála je ale flexibilní, pokud je jednotná pro všechny složky). Například v případě dílčího ukazatele a (počet přenocování v regionu) se u každého z regionů NUTS-3 v programové oblasti přidělí normalizovaná hodnota. To umožňuje srovnání s jinými dílčími ukazateli v důsledku použití stejné škály.

8.5

Uplatnění: Multikriteriální analýza

PŘÍKLAD

Analýza citlivosti v rámci programu pro střední Evropu

Následující mapa poskytuje přehled multikriteriální analýzy. Je zřejmé, že s přihlédnutím ke klíčovým ukazatelům poskytují výsledky různorodý obraz potenciální citlivosti regionů dotčených programem realizovaným ve střední Evropě v celé řadě odhadovaných scénářů. Výňatek z analýzy byl proveden v rámci studie „Výzvy, potřeby a potenciál regionu STŘEDNÍ EVROPY v období 2014-2020“ pro nadnárodní program EUS pro střední Evropu.

Seskupili jsme regiony do čtyř tříd v závislosti na jejich potenciální citlivosti. Na tomto základě jsme získali regiony programu s potenciálně velmi vysokou citlivostí, regiony s potenciálně vysokou citlivostí, regiony s potenciálně střední citlivostí a regiony s potenciálně nízkou citlivostí. Seskupení regionů se určí podle jejich relativních parametrů napříč všemi ukazateli a na základě statisticky významných rozdílů v žebříčku regionů.

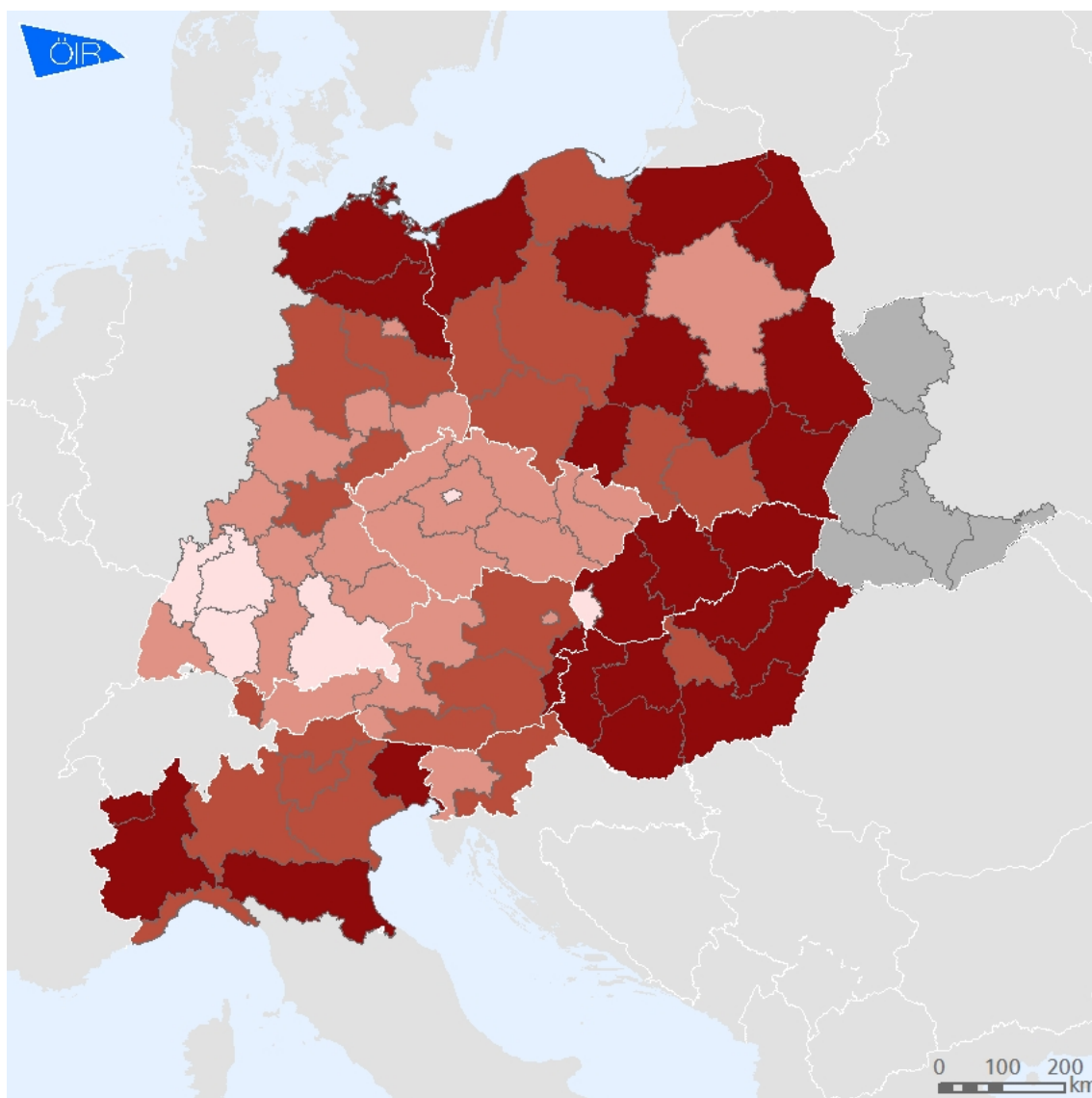
Při analýze výsledků se jasně ukazuje, že nejcitlivější regiony v programové oblasti střední Evropy se nacházejí v Maďarsku, ve východních a středních regionech Polska, ve strukturálně slabších regionech severní Itálie (např. Marche). Jedná se zjevně o regiony, které zaostávají nejvíce také ve smyslu politiky soudržnosti EU, a jsou proto podle definice nejhodnějšími cíli pro zásahy v rámci politiky (včetně nadnárodní politiky).

Regiony střední Evropy, které jsou stále velmi citlivé na zásahy v rámci politiky, jsou rozloženy ve střední části programové oblasti střední Evropy a zahrnují regiony ve středním Polsku, ve východním Německu, v severní Itálii a v Dolních Rakousích a Korutanech v Rakousku. Představují regiony s nějakou specifickou slabinou v celkových parametrech (životní prostředí, inovace nebo jiné aspekty), a zásah v rámci CE programu se tím pádem u nich nabízí jako prostředek zlepšení v těchto specifických oblastech.

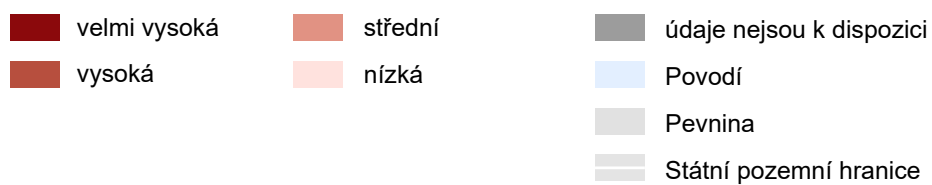
Třetí třídu střeoevropských regionů představují programové regiony s potenciálně střední citlivostí, které se nacházejí v České republice i v Rakousku a Německu (převážně v jižním a středním Německu). Tyto regiony si vedou velmi dobře ve všech prvcích scénářů a vykazují jen velmi specifické nedostatky ve srovnání se všemi ostatními regiony střední Evropy. Potenciální zásah v rámci politiky se bude muset zaměřit právě na tyto slabiny a bude muset podporovat stávající silné stránky.

Konečně čtvrtou třídu regionů tvoří potenciálně málo citlivé programové regiony. Jedná se o metropolitní regiony v České republice a na Slovensku, jakož i v jižním Německu. Jedná se bezpochyby o strukturálně nejsilnější regiony střední Evropy, a územní politika se proto v jejich případě potenciálně projeví posílením jejich již existujících silných stránek – zejména v oblasti výzkumu, vývoje a inovací a také ekonomické produktivity.

Mapa 8.1:
Kombinovaná citlivost



Kombinovaná citlivost vůči možným účinkům ve vybraných tematických cílech



Zdroj:
Eurostat

Říjen 2012
www.oir.at

Zdroj: ÖIR.



Spolufinancováno Evropským fondem pro regionální rozvoj

Inspirace pro tvorbu politiky s územními podklady

espon.eu



ESPON 2020

ESPON EGTC
11 Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Lucemburské velkovévodství
Telefon: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS, anglická zkratka EGTC) ESPON je jediným příjemcem v rámci kooperačního programu ESPON 2020. Jediná operace v rámci programu je realizována ESÚS ESPON a je spolufinancována Evropským fondem pro regionální rozvoj, členskými státy EU a partnerskými státy, Islandem, Lichtenštejnskem, Norskem a Švýcarskem a Spojeným královstvím.

