

Název případové studie: Zkušenosti s využitím metody případových studií pro zhodnocení dopadů projektů OP LZZ

Autor/ři: Martina Hartlová (HOPE GROUP, s.r.o.), Lukáš Bumbálek (NAVIGA4, s.r.o.)

Abstrakt

„Evaluace dopadů a dobré praxe OP LZZ na základě případových studií a jejich meta-analýzy“ byla zpracována pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v listopadu 2014 až září 2015.

Cíle evaluace se zaměřovaly na hloubkové vyhodnocení skutečných dopadů vybraných projektů OP LZZ na základě hloubkových případových studií a následné meta-analýzy souboru charakteristik zpracovaných případových studií. Zadání evaluace požadovalo rovněž identifikaci příkladů nejlepších, dobré a neosvědčené praxe a formulaci doporučení pro nastavení projektů v rámci OP Zaměstnanost. Z metodologického hlediska se jednalo o nekontrafaktuální (ex-post) dopadovou evaluaci, zkoumající dopady vybraných ukončených projektů pomocí hloubkových případových studií s využitím smíšené (kvalitativní i kvantitativní) výzkumné metodologie a jejich meta-analýzy. Celkem bylo zpracováno 65 nových případových studií a rešeršováno bylo dalších 65 dříve zpracovaných případových studií.

Na základě získaných zkušeností lze konstatovat, že případové studie jako nástroj pro získání podrobné, vypovídající a unikátní informace o efektech konkrétních projektů („úspěšnosti“ projektů) a kontextu úspěchu se jednoznačně osvědčily. Osvědčily se i z hlediska účelu jejich návazného využití pro osvětu, publicitu, šíření prvků dobré praxe. Naopak jako zdroj pro získání standardizovaných informací o efektivitě projektů jako vstupu pro následnou kvantitativní analýzu se ukázalo, že případová studie jako nástroj tento účel plní vzhledem k vysoké rozmanitosti projek-

tů (aktivit, cílových skupin) pouze v omezené míře. Obtížná byla rovněž ex-post integrace výstupů dříve zpracovaných studií, která snížila vstupní bázi pro meta-analýzu. Pro kvantitativní analýzu by totiž bylo vhodné mít k dispozici data za více projektů, než tomu bylo v realizované evaluaci. Dále lze konstatovat, že v případě potřeby zjišťovat jakékoli výsledky souhrnně pro celý program není vhodné vybírat potenciálně nejlepší projekty, jak tomu bylo v realizované evaluaci, ale je nutné vybírat z každé oblasti podpory náhodným výběrem určitý podíl projektů a tyto poté podrobně hodnotit.

Úvod

„Evaluace dopadů a dobré praxe OP LZZ na základě případových studií a jejich meta-analýzy“ byla realizována v období listopad 2014 až září 2015. Zadavatelem bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a realizátorem konsorcium společností HOPE GROUP s.r.o. a Naviga4, s.r.o.

Předmětem evaluace bylo vyhodnocení dopadů intervencí zaměřených na podporu zaměstnanosti, sociálního začleňování a efektivitu veřejné správy financovaných z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost 2007–2013 (dále jen OP LZZ).

V terénní části evaluačního výzkumu bylo realizováno přibližně 300 individuálních rozhovorů, skupinové rozhovory a množství dotazníkových šetření. Kromě dokumentace k analyzovaným projektům bylo rešeršováno dalších 65 případových studií zpracovaných v rámci dříve realizovaných evaluací OP LZZ a závěry výstupů pěti tematicky relevantních evaluačních studií OP LZZ.

Evaluátor by na tomto místě rád ocenil vstřícnost a ochotu realizátorů projektů a dalších osob, které jakoukoli formou věnovaly čas a energii členům evaluačního týmu. Bez jejich otevřenosti a venskrze nezištné podpory by provedení evaluace představovalo neproveditelný úkol. Evaluátor rovněž oceňuje spolupráci a nasazení zadavatele (Evaluační jednotka MPSV) při spoluvytváření všech výstupů projektu.

Předmět a zadání evaluace

Cíle evaluace se zaměřovaly na hloubkové vyhodnocení dopadů vybraných projektů OP LZZ na základě hloubkových případových studií a následné meta-analýzy souboru charakteristik zpracovaných případových studií.

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost představoval klíčový nástroj financování veřejných intervencí v oblasti podpory zaměstnanosti, sociálního začleňování a zvyšování efektivity veřejné správy v ČR v letech 2007–2013. Jeho prostřednictvím bylo financováno 5,5 tis. projektů a investováno přibližně 70 miliard Kč. Období realizace posledních projektů vyprší na konci roku 2015. Na intervence OP LZZ v současnosti obsahově i institucionálně navázal Operační program Zaměstnanost s horizontem roku 2020 (dále jen OP Zaměstnanost).

Finančnímu významu programu odpovídala i tematická šíře zaměření a variabilita cílových skupin projektů, které vstupovaly do hodnocení. Operační program zahrnoval přibližně 30 různých typových aktivit a obdobný počet cílových skupin intervencí. Prakticky každá z cílových skupin byla zastoupena v některé z případových studií. Nejčastěji do evaluace vstupovaly projekty zacílené na osoby se zdravotním/mentálním znevýhodněním, duševně nemocné, obyvatele sociálně vyloučených lokalit ČR, zaměstnance veřejné správy a samozřejmě nezaměstnané osoby, včetně dlouhodobě nezaměstnaných.

Evaluované projekty nejčastěji zahrnovaly diagnostické aktivity, motivace a rekvalifikační kurzy, zprostředkování zaměstnání, odborné praxe a poradenské služby účastníkům projektů. Do evaluace nakonec vstoupily projekty ze všech prioritních os s výjimkou projektů zaměřených na zvyšování adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů. Komplexnost aktivit a cílových skupin zahrnutých do evaluace považuje evaluátor za podstatné specifikum zadání hodnocení.

Zadání evaluace požadovalo rovněž identifikaci příkladů nejlepší, dobré a neosvědčené praxe a formulace doporučení pro nastavení projektů v rámci OP Zaměstnanost. Cíle evaluace lze tak shrnout následovně:

- vyhodnocení dopadů projektů OP LZZ na situaci cílových skupin,

- identifikace a zhodnocení příkladů nejlepší i neosvědčené praxe,
- identifikace faktorů ovlivňujících pozitivní a negativní dopady projektů.

Z metodologického hlediska se jednalo o nekontrafaktuální (ex-post) dopadovou evaluaci, zkoumající dopady vybraných ukončených projektů nikoliv pomocí srovnávací či kontrolní skupiny, ale pomocí hloubkových případových studií s využitím smíšené (kvalitativní i kvantitativní) výzkumné metodologie a meta-analýzy obsahu případových studií. V rámci meta-analýzy měla být pilotně odzkoušena metoda klastrové analýzy.

Klíčové použité metody a techniky

Řešení evaluace se opíralo o dva hlavní metodické přístupy:

- případové studie podpořených projektů,
- meta-analýza charakteristik hodnocených projektů (včetně klastrové analýzy).

Případové studie

Cílem zpracování případových studií bylo zhodnocení reálných dopadů projektů a příprava vstupů pro následnou meta-analýzu (a klastrovou analýzu). Zároveň, vybrané případové studie měly být využity pro účely publicity a šíření dobré praxe realizace projektů podpořených z Evropského sociálního fondu.

Případové studie byly proto zpracovány dle specifické metodologie a ve struktuře, která byla navržena tak, aby vyhovovala cílům evaluace. Hlavním specifikem z tohoto pohledu představovalo zahrnutí standardizovaných částí hodnocení v podobě taxonomií, které byly nutným vstupem pro meta-analytickou část evaluace. Každá z případových studií popisovala realizaci projektu z následujících hledisek:

- přínosů a efektů projektu pro účastníky projektů (vyřešení potřeb cílových skupin),
- vnímané užitečnosti projektu,
- překážek v realizaci,

- faktorů úspěchu,
- hodnocení dle kritérií 3E, včetně vyjádření výše podpory na podpořenou osobu a počtu podpořených osob na jeden úvazek projektového týmu,
- doporučení a dobré praxe.

Evaluátor se zaměřil i na identifikaci neočekávaných pozitivních a negativních dopadů. Pro každou případovou studii byl zpracován i samostatně využitelný abstrakt.

Každá z případových studií představovala samostatné, samonosné hodnocení projektu založené na ad hoc vytvořeném evaluačním designu, ze kterého vycházel konkrétní metodologický postup, zdroj dat a metody jejich sběru. Nicméně, design všech případových studií vycházel z teorií vedeného přístupu k hodnocení a podle okolností kombinace kvalitativních i kvantitativních výzkumných přístupů. Pro každý z projektů byla vypracována a validována teorie změny za účelem ověření funkčnosti intervenční logiky projektu a prokázání kauzálních vztahů mezi výstupy, výsledky a dopady. Teorie změny byly v rámci případových studií vizualizovány.

Pro zpracování každé případové studie bylo využito vždy desk research i terénního šetření. Evaluační design byl vypracován na základě předvýzkumu, což zahrnovalo využití desk research dostupné dokumentace k projektu, výsledků dotazníkového šetření u příjemců, které před zahájením evaluace provedl zadavatel a komunikaci s příjemcem.

U každé případové studie pak bylo provedeno minimálně:

- a) expertní hodnocení evaluátorem,
- b) hodnocení projektu a jeho efektů příjemci/realizátory,
- c) hodnocení projektu a jeho efektů cílovými skupinami,
- d) hodnocení projektu a jeho efektů klíčovými aktéry (stakeholděři).

Celkem bylo zpracováno 65 nových případových studií v oblastech podpory 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1 a 5.1 OP LZZ. Z hlediska počtu byly dominantními oblastmi podpory 2.1, 3.1 a dále 3.3, 3.4 a 4.1.

Meta-analýza (včetně využití klastrové analýzy)

Cílem meta-analýzy bylo nalézt souvislosti mezi charakteristikami úspěšných projektů a mezi charakteristikami neúspěšných projektů. Úspěšnost byla pojata ze tří hledisek:

- jako naplnění kritéria účelnosti (míra vyřešení problémů a potřeb cílových skupin),
- jako stupeň dobré praxe (výsledek multikritériální analýzy),
- jako naplnění dalších kritérií 3E/5Ú.

Vstupy pro meta-analýzu představovala databáze charakteristik všech zkoumaných projektů získaných během zpracování případových studií a charakteristik dostupných z již dříve zpracovaných případových studií. Klastrová analýza byla provedena pouze na množině nově zpracovávaných případových studií.

Pro meta-analýzu byly využity následující evaluační/analytické metody:

- 1) *explorační analýza*: v rámci této analýzy byly zjišťovány četnosti zkoumaných charakteristik projektů (a rozdílů mezi nimi) v rámci nových i původních případových studií. Hodnocení se zaměřilo zejména na analýzu:
 - a. nejčastějších dosažených dopadů projektů či jejich různých typů/modifikací, vč. dopadů zamýšlených versus nezamýšlených, pozitivních versus negativních;
 - b. nejčastějších faktorů dosažení těchto dopadů, resp. charakteristik projektů, které mají největší vliv na dosažení těchto dopadů;
 - c. nejčastějších problémů či překážek při řešení stanovených problémů/potřeb účastníků projektů a jejich příčin, vč. toho, jak projekt s těmito problémy dokázal nebo naopak nedokázal pracovat v rámci vlastní analýzy rizik;
 - d. nejčastějších realizovaných nebo potenciálních způsobů řešení těchto problémů a jejich výsledků, vč. toho, jestli tato řešení byla součástí analýzy rizik nebo byla navržena ad-hoc.
- 2) *klastrová analýza*: byla provedena dvojí aplikace klastrové analýzy, jejímž cílem bylo vyhodnotit úspěšnost projektů z různých pohledů. Byla provedena hierarchická metoda klastrové analýzy s vyu-

žitím statistického software SPSS. Na základě analýzy dendrogramu byl evaluátorem určen výsledný počet klastřů. Klastry byly sestrojeny:

- a. podle přínosů pro cílové skupiny,
- b. podle přínosů pro společnost.

V rámci klastrové analýzy bylo zjišťováno, jaké dopady v daném klastru nejčastěji nastávaly, a které typy projektů, aktivity a podmínky k nim vedly. Dále bylo v každém klastru hodnoceno, se kterými problémy či překážkami se příjemci nejčastěji setkávali. Zároveň byly zjišťovány rozdíly mezi úspěšnými a neúspěšnými projekty, a to na základě hodnot charakteristik projektů, které se v rámci klastru shodovaly a napříč klastry lišily.

Souhrmný přehled dalších využitých metod a technik v rámci evaluace

- a) Desk research: Dotazníkové šetření zadavatele mezi příjemci, IS MONIT7+ (projektové žádosti, monitorovací zprávy apod.), internetové zdroje (webové stránky příjemců, projektů apod.), výstupy z projektů (metodiky, videa, informační brožury apod.), odborné zdroje k tématům (např. sociální podnikání), statistické zdroje (např. ČSÚ).
- b) Terénní šetření: Individuální polostrukturované rozhovory – IDI (příjemci a partneři projektů, zástupci cílových skupin, zástupci klíčových aktérů), fokusní skupiny nebo skupinové rozhovory (zástupci příjemců projektů – členové realizačního týmu projektu, zástupci cílových skupin, zástupci klíčových aktérů), dotazníkové šetření – CAWI (zástupci cílových skupin), telefonické šetření – CATI (např. odborní garanti projektů, zástupci cílových skupin, zástupci klíčových aktérů).

Základní výsledky evaluace

Celkově byly studované projekty vyhodnoceny jako přínosné pro účastníky – tj. přínosy cílovým skupinám odpovídaly nastavení výzev, zaměření projektů a jejich aktivit. Dopady projektů na situaci příslušníků cílových skupiny pak byly hodnoceny jako významné. Téměř všechny projekty byly vnímané jako užitečné podle cílových skupin i dalších klíčových aktérů. Realizace projektů byla hodnocena převážně jako účinná (průměr-

né náklady na 1 podpořenou osobu činily 139 tis. Kč.) i většina vstupů byla vyhodnocena jako skutečně nezbytná pro dosažení cílů (na 1 průměrný přepočtený měsíční úvazek bylo podpořeno průměrně 84 osob). Projekty byly rovněž hodnoceny jako převážně udržitelné.

Velmi kladně byly hodnoceny projekty z oblasti podpory 3.1 a některé projekty z oblasti podpory 3.3, což se projevilo také v nejvyšších průměrných bodových hodnoceních dobré praxe projektů v těchto oblastech. Relativně úspěšnější byly projekty realizované s nižším zapojením členů projektového týmu (a to i za obdobného počtu členů týmu), s nižším rozpočtem a s dopadem na území pouze 1 až 2 krajů. Tyto projekty se zaměřovaly na nižší počet podpořených osob, především na ty se zdravotním nebo duševním onemocněním a na pracovníky sociálních služeb. Naopak, jako méně úspěšné byly vyhodnoceny projekty realizované ústředními orgány státní správy nebo samosprávy, s mírně vyšším rozpočtem, větším územním dopadem a s větším počtem podpořených osob.

Zhodnocení využitých metod a technik a validity získaných poznatků

Zhodnocení designu evaluace, tedy kombinace detailního hodnocení s pomocí případových studií a následné meta-analýzy charakteristik projektů, je provedeno ve vztahu k definovaným cílům hodnocení.

Vyhodnocení dopadů projektů OP LZZ na situaci cílových skupin

Dopady projektů na životní situaci účastníků byly analyzovány prostřednictvím zpracování jednotlivých případových studií. V tomto smyslu lze cíle evaluace považovat za naplněné. Vzhledem k relativně velice vysoké rozmanitosti intervencí OP LZZ ve zkoumaných prioritních osách (jak ve smyslu podporovaných aktivit tak cílových skupin) se „case study design“ dá považovat za vhodný přístup k detailnímu vyhodnocení efektů projektů a jejich faktorů a kontextu, pro který by mohla představovat alternativu snad série dílčích tematicky definovaných studií. Case study design umožnil zohlednit specifika projektů už ad hoc přístupem k hodnocení (k evaluaci dopadů projektů zaměřených na systémové změny v právním prostředí ČR je nutné přistupovat zcela jinak než k projektům usilujícím o integraci osob po výkonu trestu) i dostatečně

důkladnou analýzou a popisem každého případu. Tematická rozkročenost OP LZZ však vedla i k tomu, že přes solidní počet zpracovaných studií (65) bylo zaměřeni evaluovaných projektů v některých oblastech podpory v zásadě zcela odlišné (řešená témata, cílové skupiny, intervenční logika) a vzájemně obtížně srovnatelné. Tento fakt měl následně dopady do meta-analytické části evaluace.

Z hlediska rozsahu (počtu zpracovaných studií) i detailu pohledu na každý z případů představuje výstup evaluace velice solidní, na jednotné metodologii založený, pohled na úspěšnost realizace projektů.

Identifikace a zhodnocení případů nejlepší i neosvědčené praxe

Cíl identifikovat a popsat dobrou praxi byl naplňován také primárně prostřednictvím zpracování individuálních případových studií. I tento cíl je možné považovat za naplněný a zvolený přístup jako účelný. Z hlediska stupně dobré praxe, pro který byla zvolena metrika „naplnění potřeb“ cílových skupin byla většina projektů označena jako „nejlepší“, „dobrá“ nebo „spíše dobrá“ praxe.

Z prezentačního pohledu, výsledný formát jednotlivých studií na jednu stranu přináší uživatelsky přívětivý abstrakt projektu, na druhou stranu komplikuje text případové studie tabulkovými částmi s taxonomií charakteristik pro potřeby meta-analýzy. Samotné případové studie tak mohou mít pro potenciální uživatele, kteří nejsou seznámeni s cíli evaluace a její metodologií, nižší přístupnost a přehlednost.

Nicméně, zpracované „abstrakty“, nesou potenciál pro publicitu a šíření povědomí o úspěšných intervencích.

Identifikace faktorů ovlivňujících pozitivní a negativní efekty projektů

Analýza charakteristik souboru projektů stavěla přirozeně na meta-analýze případových studií. V meta-analýze bylo posuzováno celkem 119 projektů, přičemž 54 z dříve zpracovaných případových studií a 65 z nově zpracovaných případových studií.

Z hlediska využití meta-analýzy jako základu pro strukturovaný popis výstupů hodnocení jednotlivých případových studií (identifikace společ-

ných charakteristik projektů, identifikace rozdílů mezi oblastmi podpory, nejčastějších přínosů apod.) lze konstatovat, že zvolený přístup se osvědčil.

Z hlediska výstupů meta-analýzy, které byly založeny na předpokladu srovnání úspěšných a neúspěšných projektů (například identifikace faktorů úspěchu/neúspěchu) je třeba poukázat na omezení vyplývající z výběru projektů vstupujících do evaluace. Výběr projektů nebyl založen na náhodném výběru, ale preferovány byly „úspěšné“ administrativně bezproblémové projekty. Důvody přístupu jsou z pohledu zadavatele evaluace na jednu stranu zcela legitimní:

- a) předpoklad vyšší ochoty „bezproblémových“ příjemců spolupracovat s evaluátorem a tedy podstatně vyšší šance dokončit kvalitní studii projektu (zapojení příjemců do evaluací je totiž v OP LZZ dobrovolné);
- b) záměr využít zpracované studie i pro účely publicity a reportingu (ilustrace dobré praxe programu).

Na druhou stranu ale způsob výběru projektů omezil možnosti zobecnit závěry učiněné v případových studiích pro úroveň celého programu (OP LZZ) a částečně omezoval i potenciál využití meta-analýzy charakteristik projektů (především pro identifikaci faktorů úspěšnosti). Výsledky sice ukázaly, že i ve studovaném souboru projektů bylo zjištěno spektrum problémů a dílčích neúspěchů projektů, nicméně rozdělení souboru případových studií bylo vychýleno směrem k úspěšnějším projektům.

Další dílčí omezení představoval požadavek na zahrnutí dříve zpracovaných případových studií do meta-analýzy, protože metodologie jejich zpracování byla (zcela logicky) odlišná. Z toho vyplývá, že dříve zpracované případové studie byly využitelné pouze z části (charakteristika projektu, dosažené přínosy, identifikované překážky). Srovnání některých charakteristik na úrovni oblasti podpory z dřívějších a nově zpracovaných případových studií bylo nemožné. Efektivně tak byla snížena báze pro analýzu, přičemž ve výsledku byly srovnávány relativně nízké počty vzájemně velmi odlišných projektů.

Závěry

Na základě zkušeností s využitím metody případových studií pro zhodnocení skutečných přínosů projektů a následné meta-analýzy lze odvodit několik závěrů a doporučení k budoucímu využití těchto přístupů.

Případové studie jako nástroj pro získání podrobné, vypovídající a unikátní informace o efektech konkrétních projektů („úspěšnosti“ projektů) a kontextu úspěchu se jednoznačně osvědčily. Osvědčily se přirozeně i z hlediska účelu jejich návazného využití pro osvětu, publicitu, šíření prvků dobré praxe.

V kontextu této evaluace však byla případová studie využívána i jako zdroj pro získání standardizovaných informací o efektivitě projektů jako vstupu pro následnou kvantitativní analýzu, mj. z důvodu dosud velmi obtížné dostupnosti informací o situaci účastníků projektů po ukončení jejich participace na projektových aktivitách (a tedy komplikovanému hodnocení dlouhodobějších efektů intervencí ESF)¹. V kontextu této evaluace se ukázalo, že případová studie jako nástroj tento účel plní, ale vzhledem k vysoké rozmanitosti projektů (aktivit, cílových skupin) v rámci OP LZZ a obtížné ex-post integraci výstupů dříve zpracovaných studií (snížení dostupné báze pro analýzu) je potenciál kvantitativní analýzy limitován. Pro kvantitativní analýzu by bylo vhodné mít k dispozici data za více projektů, než tomu bylo v realizované evaluaci.

V případě potřeby zjišťovat jakékoli výsledky souhrnně pro celý program není vhodné vybírat potenciálně nejlepší projekty, ale je nutné vybrat z každé oblasti podpory náhodným výběrem určitý podíl projektů a tyto poté podrobně zkoumat. Evaluace mohou přirozeně plnit více cílů, v některých momentech se však cíle mohou vzájemně „kanibalizovat“ (potřeba získat dobrou praxi a její analýzu a potřeba zobecnitelnosti závěrů na vyšší úrovni).

Z pohledu případové studie jako nástroje pro získání báze pro kvantitativní analýzu efektů programu se přirozeně jako příhodnější jeví získávat hodnoty ukazatelů standardně od příjemců (například již v dotačních

¹ Nicméně, informace o situaci účastníků po opuštění projektových aktivit byly v mnoha případech velice obtížně získatelné i v rámci detailní a komplexní analýzy projektu.

podmínek definovat sadu požadovaných ukazatelů specificky pro potřeby evaluací). Perspektivně je z tohoto pohledu zásadní systémové řešení monitorování individualizovaných (anonymizovaných) dat o účastnících v rámci programového období 2014–2020. Součinnost příjemců, již nelze suplovat s pomocí informačního systému, bude ležet na postupném zvyšování evaluační kultury a povědomí o relevanci evaluací pro řízení veřejných politik (a samozřejmě reálné relevanci výstupů evaluací jako takových).