

MONOGRAFIE:

KUSEK J. Z., RIST R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*. Washington, D.C.: The World Bank. ISBN: 0-8213-5823-5.

Recenzent:

Otakar Ďurďa, INESAN, s.r.o., Heřmanova 22, 170 00 Praha 7

Úvod

Základem pro dosažení udržitelného ekonomického rozvoje je efektivně fungující stát. V současném světě je na vlády a organizace po celém světě vyvíjen tlak na to, aby se chovaly odpovědně, jednaly transparentně a dosahovaly efektivního rozvoje a hmotných výsledků. Na základě zvýšené poptávky po větší odpovědnosti a reálných výsledcích se zvýšil význam a důležitost monitoringu a evaluací politik, programů a projektů založených na výsledcích. Monitoring a evaluace představují významný a účinný nástroj, který může vládám a organizacím napomoci k dosahování požadovaných výsledků. Systém monitoringu a evaluací poskytuje vládám a organizacím zpětnou vazbu, na základě které je pak možno lépe dosahovat požadovaných výsledků.

Tato publikace je primárně určena pro subjekty, které jsou vystaveny požadavku řízení zaměřeného na výsledky. Může sloužit jako příručka nebo návod na implementaci na výsledcích založeného systému monitoringu a evaluací ve veřejném sektoru. Cílem této publikace je tedy pomoci s plánováním, designem a implementací systému monitoringu a evaluací založeného na výsledcích. Tato publikace se snaží také ukázat, jak hodnotným nástrojem může být tento systém v procesu podpory veřejné správy.

Tato publikace přináší rozsáhlý model založený na deseti krocích, který provede zainteresované subjekty procesem tvorby a implementace

systému monitoringu a evaluací založeného na výsledcích. Kromě detailního popisu jednotlivých kroků se autoři věnují také identifikaci úkolů, které je nutno pro úspěšnou realizaci každého kroku vyřešit a přínášejí přehled nástrojů, které lze při implementaci systému využít.

Hlavní část publikace je rozdělena do celkem 11 kapitol, přičemž v prvních deseti kapitolách jsou popsány a vysvětleny jednotlivé kroky modelu tvorby a implementace systému monitoringu a evaluací. Kromě toho je součástí publikace rozsáhlý úvod vymezující předpoklady, využití a zkušenosti se systémem monitoringu a evaluací založeného na výsledcích a dále přílohy a odkazy na další zajímavé a relevantní elektronické a tištěné zdroje.

Úvodní část: Vytváření systému monitoringu a evaluací založeného na výsledcích

Úvodní část je rozdělena do tří oddílů. První oddíl se věnuje novým výzvám, kterým čelí sektor veřejné správy, zejména pak interním a externím tlakům na výsledky zaměřené řízení. Uvedeny a popsány jsou hlavní světové sdružení a iniciativy, které vytvářejí tlaky na změny ve veřejné správě směrem k vyšší odpovědnosti a dosahování výsledků. Druhý oddíl zkoumá význam měření výkonnosti, historii a definici monitorování a evaluací. Autoři zde dále zkoumají rozdíly mezi tradičním, na implementaci založeným systémem monitorování a evaluací a novějším systémem založeným na výsledcích, zkoumají možnosti aplikace systému monitorování a evaluací založeného na výsledcích a představují deseti-fázový model plánování, budování a udržování takového systému. Třetí oddíl se věnuje zkušenostem se systémy monitoringu a evaluací založených na výsledcích ve vyspělých a v rozvojových zemích. Autoři uvádějí příklady konkrétních vyspělých i rozvojových zemí, jako jsou Austrálie, Francie a Jižní Korea (zástupci zemí OECD) a Malajsie a Ugandy (zástupci rozvojových zemí). Pozornost je dále věnována výzvám a problémům, kterým v souvislosti s implementací těchto systémů čelí rozvojové státy.

Kapitola 1: Krok první – Provedení hodnocení připravenosti

Tento první krok v procesu plánování a budování systému monitoringu a evaluací poskytuje analytický rámec pro hodnocení organizační kapacity a politické ochoty státu monitorovat a hodnotit své cíle a výsledky.

Tento krok však bývá při budování a implementaci na výsledcích založených systémů monitoringu a evaluací (zejména v rozvojových zemích) často opomenut či vynechán. Autoři se v této kapitole zaměřují zejména na důležitost provedení hodnocení připravenosti, na tři hlavní části hodnocení připravenosti a na osm klíčových diagnostických oblastí, které musejí být brány v potaz při provádění tohoto hodnocení. Autoři dále uvádějí konkrétní příklady hodnocení připravenosti realizovaných v rozvojových zemích (v Bangladéši, Egyptě a Rumunsku) a rozvádějí ponaučení z nich plynoucí.

Kapitola 2: Krok druhý – Konsensus v otázce stanovení výsledků, které budou monitorovány a vyhodnocovány

V případě, že země nebo organizace zamýšlí pokračovat v procesu budování systému monitorování a evaluací, dalším krokem, který následuje, je definování a vyslovení shody nad výsledky, které budou tímto systémem monitorovány a vyhodnocovány. Autoři se v této kapitole zabývají důležitostí výsledků, problémy, které je nutno brát v potaz při výběru a definování výsledků a důležitostí vytvoření participačního a konzultačního procesu, který povede k definování požadovaných výsledků, a ve kterém budou zainteresováni hlavní stakeholders. Rozebrán je dále celkový proces definování, stanovení následného konsensu v otázce výsledků, které se budou sledovat a vyhodnocovat a jsou popsány a vysvětleny konkrétní případy a přístupy výběru výsledků.

Kapitola 3: Krok třetí – Výběr klíčových indikátorů určených k monitorování výsledků

Indikátory jsou kvantitativní nebo kvalitativní proměnné, které poskytují informace o přínosech nebo změnách v souvislosti s intervencemi nebo pomáhají vyhodnotit výkonnost organizace. Indikátory výsledku odpovídají na dvě základní otázky: Jak poznáme úspěch? Směřujeme k dosažení očekávaných výsledků? Stanovení vhodných indikátorů, které odpovídají na tyto otázky, je kritickou částí deseti-fázového modelu budování systému monitoringu a evaluací. Autoři v souvislosti s indikátory výsledků poukazují na to, že jsou tyto indikátory vyžadovány na všech úrovních systému monitoringu a evaluací. Autoři se v této kapitole zabývají procesem transformace výsledků na měřitelné indikátory výsledků, specifikují kritéria, která by měly tyto indikátory splňovat, specifikují možnosti využití zástupných, nepřímých indikátorů výstupů,

uvádějí klady a zápory využití předdefinovaných indikátorů a zabývají se samotným procesem vytváření indikátorů. Na příkladu rozvojových zemí, jako jsou Albánie, Srí Lanka a region Afriky, ukazují jednotlivé přístupy k vytváření indikátorů.

Kapitola 4: Krok čtvrtý – Data o výchozím stavu ukazatelů (Kde jsme dnes?)

Z hlediska vyhodnocení dosahování stanovených výsledků je důležité nejprve identifikovat a popsat výchozí stav, vůči němuž se budou dosažené výsledky hodnotit. Není totiž možno hodnotit dosažené výsledky bez znalosti výchozích hodnot. Pozornost je proto blíže věnována stanovení výchozích hodnot indikátorů, procesu stanovení těchto hodnot (identifikováno je celkem osm klíčových otázek, které by se měly brát v potaz, v procesu stanovování výchozích hodnot indikátorů výsledků), výběru zdrojů dat pro stanovení hodnot indikátorů a strategií, nástrojů, procedur a postupů pro sběr těchto dat. Autoři zde také zdůrazňují důležitost provedení počátečního prověření/testování indikátorů a zdrojů jejich dat v praxi. V neposlední řadě jsou uvedeny konkrétní příklady sběru dat ve dvou rozvojových zemích – Albánii a Libanonu.

Kapitola 5: Krok pátý – Plánování zlepšení (stanovení cílových hodnot výsledků)

Stanovení cílových hodnot indikátorů výsledků je posledním, čtvrtým prvkem tzv. výkonového rámce, který v logické posloupnosti tvoří výsledky, indikátory výsledků, výchozí hodnoty indikátorů a zmíněné cílové hodnoty indikátorů. Autoři se zde v této souvislosti zabývají definicí pojmu „cíle“, faktory, které je nutno brát v úvahu při definování cílových hodnot indikátorů výsledku, přináší ukázky konkrétních cílů spojených s konkrétními programy a specifikují výše uvedený souhrnný výkonový rámec.

Kapitola 6: Krok šestý – Monitorování výsledků

Tato kapitola se věnuje systému sběru dat (monitoringu), který poskytuje informace pro rozhodovací proces. Získaná data slouží jako zdroj informací pro měření výkonnosti a ukazují na změny, které mohou být pro daný program nebo projekt potřebné. Pozornost je věnována také tomu, jak systém monitoringu a evaluací pomáhá vládám, popř. organizacím lépe řídit své zdroje. Popsány a zdokumentovány jsou jednotlivé

typy a úrovně monitoringu (uvedeny jsou konkrétní příklady), identifikováno je propojení mezi monitorováním implementace a monitorováním výsledků. Autoři dále přibližují hlavní principy budování systému monitoringu a uvádějí čtyři potřebné základní elementy tohoto systému (vlastnictví, řízení, udržování a důvěryhodnost). Zabývají se také třemi klíčovými kritérii, která by měla data získaná z monitoringu splňovat: být spolehlivá, platná a včasná. V závěru kapitoly autoři v souvislosti se systémem monitorování zmiňují důležitost provést počáteční testování a ověření jednotlivých instrumentů a procedur sběru dat.

Kapitola 7: Krok sedmý – Využití informací vycházejících z evaluací k podpoře řídicího systému založeného na výsledcích

Systém monitoringu poskytuje prostřednictvím zvolených indikátorů průběžné informace, které popisují směr, tempo a rozsah změn. Monitorování samo o sobě však nepoukazuje na to, jak dané změny vznikají, jaké jsou kauzality, není schopno identifikovat silné a slabé stránky v designu projektu, programu či politiky. Odpovědi na tyto otázky poskytují evaluace, tedy posouzení plánovaných, probíhajících nebo ukončených intervencí, s cílem determinovat jejich účelnost, účinnost, efektivitu, dopad a udržitelnost. Cílem evaluačního procesu je zakomponovat získané poznatky do rozhodovacího procesu. Pozornost je v této kapitole věnována jednotlivým účelům realizace evaluací, načasování realizace evaluací, popsány a vysvětleny jsou jednotlivé typy evaluací. Autoři se dále zabývají kvalitou evaluací a uvádějí šest charakteristik, které by se měly brát v potaz při hodnocení jejich kvality.

Kapitola 8: Krok osmý – Reportování výsledků/závěrů

Analýza a reportování/prezentace závěrů týkajících se výkonnosti určuje, co je reportováno, kdy je reportováno a komu je reportováno. Tato kapitola se zaměřuje na popis možností využití závěrů vycházejících z monitorování a evaluací, autoři zde poukazují na nutnost znát příjemce závěrů vycházejících z monitorování a evaluací, tj. těch subjektů, kterým budou výsledky reportovány. Důležité je podle autorů poznat také zájmy, očekávání a preferovaná komunikační média. Komunikační strategie vůči těmto subjektům by měla sledovat následující otázky: Kdo je příjemce informací? V jakém formátu? Kdy? Kdo bude tyto informace připravovat? Kdo je bude doručovat? Autoři dále uvádějí doporučení, jak prezentovat data (měla by být prezentována v jednoduché, jasné

a srozumitelné formě) a poukazují na nutnost informovat nejen o pozitivních, ale i negativních závěrech týkajících se výkonnosti.

Kapitola 9: Krok devátý – Využití výsledků/závěrů

Předposlední krok deseti-fázového modelu plánování a budování systému monitorování a evaluací založeného na výsledcích je založen na využití výsledků tohoto systému. Využití výsledků ke zlepšení výkonnosti je hlavním účelem budování tohoto systému. Systém monitoringu tedy není primárně určen jen k získávání informací, ale k získávání zpětné vazby, na základě které by mělo docházet k zefektivnění řízení organizací nebo veřejné správy. Autoři zde v této souvislosti popisují jednotlivé způsoby využití zjištěných výsledků a poukazují na dodatečné přínosy využití výsledků, jako jsou zpětná vazba a nově získané vědomosti a poznatky. Vyzdvihují také nutnost či nezbytnost vytvoření komunikační strategie pro sdílení závěrů a informací se všemi klíčovými interními i externími stakeholders a uvádějí jednotlivé konkrétní prvky a nástroje této strategie.

Kapitola 10: Krok desátý – Udržování systému monitorování a evaluací

Poslední krok modelu plánování a budování systému monitoringu a evaluací představuje zajištění jeho zachování/udržení. Tento systém by měl být budován s tím, že bude využíván dlouhodobě, a že bude pro zainteresované subjekty užitečný. Popsáno a blíže zkoumáno je zde šest kritických komponent důležitých pro udržení systému monitoringu a evaluací založeného na výsledcích (poptávka, jasná role a odpovědnosti jednotlivých autorit, důvěryhodné a věrohodné informace, odpovědnost, kapacita a incentivy). Autoři rozebírají roli pozitivních i negativních incentív v procesu zajištění udržitelnosti systému monitoringu a evaluací a problémy ovlivňující udržitelnost tohoto systému, jako jsou například potřeba vzdělávání a školení personálu, celkové náklady systému, změny v legislativě, udržení stability ukazatelů v čase, odolnost programových manažerů atd. Vyzdvihována je nutnost daný systém zlepšovat a rozvíjet a provádět vyhodnocování jeho fungování.

Kapitola 11: Systém monitorování a evaluací založený na výsledcích, který pracuje pro vás a vaši organizaci

V poslední kapitole se autoři v rámci souhrnného vyhodnocení vrací k východiskům a důvodům implementace těchto systémů, výhodám,

poznatkům a zkušenostem s provozováním těchto systémů a poukazují na možnost využití těchto poznatků a zkušeností z vyspělých zemí při implementaci a využívání těchto systémů v rozvojových zemích. Ve zkratce jsou zde shrnuty také hlavní prvky deseti-fázového modelu plánování a budování systému monitorování a evaluací založeného na výsledcích.

Publikace obsahuje dále celkem šest příloh, jejichž součástí je konkrétní ukázka dotazníku hodnotícího kapacitu pro vybudování systému monitorování a evaluací založeného na výsledcích, hodnocení proveditelnosti vybudování na výsledcích založeného systému monitoringu a evaluací v Egyptě, popis rozvojových cílů tisíciletí (MDGS), které na svém summitu v roce 2000 definovala Organizace spojených národů (OSN), popis národní evaluační politiky na Srí Lance, Andhra Pradesh (India) Performance Accountability Act 2003 a glosář klíčových pojmů týkajících se evaluací a řízení založeného na výsledcích.

Závěr

Autoři touto publikací reagují na nové požadavky a okolnosti, které v souvislosti s tlakem různých iniciativ, skupin, ale také odborné i laické veřejnosti působí na fungování veřejných sektorů i organizací směrem k vyšší odpovědnosti, k větší transparentnosti, k dosahování efektivního rozvoje a požadovaných výsledků. Dosahovat těchto jednotlivých aspektů není možno bez efektivního fungování systému monitorování a vyhodnocování dosažených výsledků. Tato publikace tak přináší logický, komplexní a podrobný návod, jak takový systém vytvořit, implementovat a zajistit jeho dlouhodobé fungování. Autoři poukazují na skutečnost, že tento systém již delší dobu funguje ve vyspělých zemích a poukazují na nutnost jeho implementace v rozvojových zemích, pokud chtějí zajistit, odpovědné, transparentní a efektivní řízení a fungování země. Prezentovány jsou zde konkrétní zkušenosti a příklady implementace a fungování těchto systémů ve vyspělých státech a předpoklady a problémy budování těchto systémů v rozvojových zemích. Publikace je určena zejména těm jedincům, organizacím či představitelům států, kteří chtějí zvýšit svou efektivitu a dosahovat stanovených cílů, popř. subjektům, které se zajímají o problematiku monitorování a vyhodnocování výsledků a uplatňování získaných poznatků v procesu řízení.